Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapport
Beleidsdoorlichting 'Prestaties van leerlingen en studenten omhoog'
2010-2014

Definitief

ADR, 30 november 2015

Colofon

Titel	Rapport BD 'Prestaties van leerlingen en studenten onhoog
Uitgebracht aan	Voorzitter van de begeleidingscommissie: directeur HO, Ministerie van OCW
Datum	Definitief, 30 november 2015
Kenmerk	ADR/2015/1424

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1 Samenvatting

1.1 Onderzoek

Deze beleidsdoorlichting richt zich op de vijf centrale beleidsdoelstellingen van het onderwijsbeleid, zoals beschreven in de beleidsagenda 2012:

- BD1: prestaties van leerlingen en studenten omhoog (met focus op taal & rekenen, excellentie en rendement);
- BD2: scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat;
- BD3: voldoende goed opgeleide en professionele leraren, docenten en schoolleiders;
- BD4: scholen en instellingen maken resultaten inzichtelijk en worden aangesproken op hun prestaties, waarvoor heldere normen zijn geformuleerd;
- BD5: doelmatigheid en focus op het onderwijs zelf.

De beleidsdoelstellingen BD2 tot en met BD5 zijn ondersteunend aan het hoofddoel: prestaties van leerlingen en studenten omhoog (BD1).

De doorlichting is uitgevoerd door de Auditdienst Rijk op basis van een synthese van beschikbare informatie en eerder uitgevoerde onderzoeken. In bijlage 1 is een overzicht van het bronnenmateriaal opgenomen. Centraal in de doorlichting staan de realisatie van de met het beleid beoogde doelen, de implementatie van de beleidsinstrumenten en de bijbehorende uitgaven en de indicaties over de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid. De focus ligt op de periode 2010-2014. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie, met medewerkers van OCW, de Inspectie der Rijksfinanciën, de onderwijsinspectie en het SCP, die beschikbare informatie en waardevolle aanvullende inzichten hebben aangedragen.

1.2 Realisatie beleidsdoelen

De overkoepelende doelstelling van de beleidsagenda is: prestaties van leerlingen en studenten omhoog. Dit wordt in de periode tot 2015 het beste gerealiseerd in het voortgezet onderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. In het primair onderwijs zijn de leerlingprestaties redelijk stabiel. In het mbo stijgen veel prestaties wel, maar zijn er ook aandachtspunten, terwijl in het hbo vooralsnog sprake is van een daling op meerdere prestatie-indicatoren. Samengevat is het beeld per sector:

Prestaties leerlingen po:

- De prestaties voor taal en rekenen zijn de laatste jaren redelijk stabiel; ze liggen wel op een hoger niveau dan in 2008.
- Ook de gemiddelde score op de CITO-eindtoets is redelijk stabiel; de eerder geformuleerde streefwaarden zijn nog niet gehaald.
- Voor de 20% beste leerlingen is de gerealiseerde grensscore gestegen en ligt bijna op het niveau van de streefwaarde.

Prestaties leerlingen vo:

- De prestaties voor taal en rekenen stijgen, maar met name de rekenprestaties in vmbo-bb/kb en havo lopen nog beduidend achter bij vmbo-gt en vwo.
- De PISA-scores in 2012 zijn redelijk vergelijkbaar met 2009; in 2016 wordt bekend of de hogere streefwaarden voor 2015 worden gerealiseerd.
- Voor de 20% beste leerlingen is het gemiddeld eindcijfer gestegen, maar de streefwaarde is nog niet bereikt.

- De ontwikkelingen op het gebied van uitval, rendement en switch in het vo zijn positief.
- Het aantal vsv'ers ligt laag en de streefwaarden worden in vrijwel alle regio's gehaald.
- De eerste indicaties zijn positief, maar het is nog te vroeg om vast te stellen of er daadwerkelijk minder uitstroom vanuit speciaal en praktijkonderwijs (vso en pro) plaatsvindt naar een situatie zonder werk.
- Vmbo'ers zijn minder tevreden over hun voorbereiding op het vervolgonderwijs; en de uitval van zowel vmbo'ers als havo/vwo'ers in het vervolgonderwijs is nog relatief hoog.

Prestaties studenten mbo:
- De prestaties voor taal laten een goede ontwikkeling richting de vereiste referentieniveaus zien; de prestaties voor rekenen liggen beduidend lager.
- De eerste rapportage over het excellentieprogramma verschijnt in 2016.
- Het aantal vsv'ers neemt al jaren af, maar is met name in het mbo-niveau 1 nog te hoog.
- Het percentage gediplomeerden in het mbo stijgt en de streefwaarden worden gehaald; het percentage dat de opleiding binnen de nominale studieduur afrondt blijft echter constant.
- Het percentage switchers in het mbo is in de afgelopen jaren gedaald.
- Vervolgopleidingen binnen het mbo kennen een betere aansluiting dan de overgang van mbo naar hbo; het rendement van mbo'ers in het hbo neemt af.
- Voor 86% van de mbo-uitstroom is het mbo eindonderwijs; de aansluiting op de arbeidsmarkt blijft, mede onder invloed van de economische crisis, voor met name bol-opleidingen lastig.

Prestaties studenten ho:
- De deelname aan excellente trajecten stijgt, maar het doel van 10% wordt in 2015 waarschijnlijk niet gehaald.
- Het diplomarendement in het wo neemt toe en de uitval in het eerste studiejaar neemt af; ook nemen het percentage studenten dat van opleiding switcht en de gemiddelde studieduur in het wo af.
- In het hbo is het omgekeerde het geval: uitval en switch stijgen en het diplomarendement neemt af; de studieduur is redelijk stabiel.

De bijdrage van de vier ondersteunende beleidsdoelstellingen (ambitieus leerklimaat, leraren, resultaten inzichtelijk, doelmatigheid) aan de overkoepelende doelstelling (prestaties omhoog) is samengevat in paragraaf 1.4.

1.3 Implementatie beleidsinstrumenten en uitgaven

In iedere onderwijssector zijn met de onderwijsinstellingen of met de sector als geheel afspraken gemaakt om de onderwijsprestaties te verbeteren. Hieraan zijn budgetten gekoppeld. In het po en vo heeft dit geleid tot de vorming van de prestatiebox, in het mbo tot de kwaliteitsafspraken en in het ho tot het maken van prestatieafspraken met de individuele instellingen. Deze afspraken en de bijbehorende financiële instrumenten dragen bij aan het realiseren van de ambities in de beleidsagenda 2012. De budgetten zijn niet specifiek toegerekend of geoormerkt voor de afzonderlijke vijf beleidsdoelen of instrumenten. Het gaat in totaliteit om een bedrag van 328 miljoen in 2012, oplopend naar 844 miljoen in 2015. Daarnaast is specifiek voor een aantal beleidsinstrumenten additioneel geld beschikbaar gesteld: 520 miljoen in 2012 oplopend naar 662 miljoen in 2015. In paragraaf 3.3 is een overzicht van de uitgaven opgenomen.

In deze beleidsdoorlichting is de implementatie van 90 beleidsinstrumenten, verdeeld over de vijf beleidslijnen, beoordeeld. De bevindingen staan uitgebreid

beschreven in hoofdstuk 4 tot en met 8. De samenvattingen zijn opgenomen aan het begin van de betreffende hoofdstukken. De meeste beleidsinstrumenten zijn inmiddels geïmplementeerd, maar de doorwerking 'in de klas' is vaak een kwestie van langere adem.

1.4 Effectiviteit van het beleid

De beleidsagenda 2012, en de daarin onderscheiden hoofdlijnen van beleid, is in belangrijke mate onderbouwd door internationaal vergelijkend onderzoek naar de kenmerken van succesvolle onderwijsstelsels. Het is plausibel dat hiermee een stap voorwaarts wordt gezet. Met de beleidsagenda wordt invulling gegeven aan het inzicht dat onderwijssystemen op verschillende fronten continue aan verbetering moeten werken. Gegeven de ontwikkelfase van het Nederlandse onderwijssysteem zou die verbetering in belangrijke mate vanuit de onderwijsinstellingen zelf moeten komen.

Door de vele beïnvloedende factoren is het lastig om de effectiviteit van afzonderlijke beleidsinstrumenten vast te stellen. Onderzoekstechnisch zijn causale relaties moeilijk aantoonbaar door het ontbreken van experimentele settings en controlegroepen, waarbij de inzet van instrumenten geïsoleerd wordt toegepast en afgezet wordt tegen alternatieven. Bovendien is de toepassing van diverse instrumenten 'in de praktijk van de klas' nog werk in uitvoering en zijn eventuele effecten op de prestaties van leerlingen en studenten, mede gezien de doorlooptijd, waarschijnlijk pas later zichtbaar.

Samengevat is het beeld over de effectiviteit van de vijf beleidslijnen in de beleidsagenda:

BD1: Prestaties omhoog (taal & rekenen, excellentie en rendement)

- Bovengemiddelde toetsresultaten van scholen blijken samen te hangen met een veelheid aan factoren, waaronder het aanpassen (met initiatief vanuit de vaksectie) van de werkwijze en leermethode in de klas, de leermiddelen, de mate van opbrengstgericht werken, de bekwaamheid van docenten, motivatie van leerlingen en de gerichtheid van het onderwijs op de examenonderdelen.
- De mogelijkheden voor opbrengstgericht werken worden in de praktijk van de klas nog niet ten volle benut. Het plafond lijkt nog niet bereikt: via onderwijs op maat kunnen veel scholen nog effectiever worden.
- De meeste po- en vo-scholen spelen in hun onderwijsaanbod in op excellente leerlingen, maar ze doen dit vaak weinig gestructureerd en onvoldoende doelgericht. Het excellentieprogramma in het mbo is gestart in 2015; de effecten zullen pas over een aantal jaren blijken. In het ho hebben de excellentietrajecten meerwaarde voor de persoonlijke ontwikkeling van de student; overige effecten moeten nog blijken.
- Het vsv-beleid is, in de samenhang van diverse maatregelen en de samenwerking met regionale partners, effectief. Ook zijn er positieve resultaten geboekt in de experimenten vmbo-mbo, de leerwerktrajecten en de toeleiding van kwetsbare jongeren uit pro en vso naar de arbeidsmarkt.
- Er zijn positieve signalen over de effectiviteit van studiekeuzebegeleiding in vo en mbo. Een strengere intake en plaatsing in de vervolgopleiding kan het resultaat versterken.
- Voor veel maatregelen die zich richten op de doorstroom van leerlingen geldt dat ze tijd kosten om effectief te worden: cohorten van leerlingen moeten de (doorlopende) leerlijnen eerst doorlopen.
- Hogescholen en universiteiten hebben ambitieuze doelstellingen opgenomen in de individuele prestatieafspraken. Over het algemeen liggen de

universiteiten op schema, maar bij een deel van de hogescholen is op een aantal prestatie-indicatoren nog weinig voortgang geboekt.

BD2: Ambitieus leerklimaat

- Er bestaat veel wetenschappelijke evidentie voor de componenten van opbrengstgericht werken. Er is dus goede reden om langs die weg te werken aan prestatieverbetering. De kernvraag is echter in hoeverre scholen een dergelijke rationele werkwijze ook daadwerkelijk gaan hanteren.
- De daadwerkelijke toepassing van opbrengstgericht werken in de klas wint aan terrein, maar is nog lang niet afgerond. De inspectie houdt daar toezicht op. Er zijn nog geen analyses beschikbaar over het verband tussen de sinds 2012 gerealiseerde verbeteringen in opbrengstgericht werken en eventuele hogere prestaties van leerlingen/studenten.
- Het CPB constateerde in 2009 dat de omgang met slecht presterende scholen de achilleshiel van het Nederlandse stelsel lijkt te zijn. Met de verscherpte aanpak van zwakke scholen speelt de beleidsagenda daar op in en zijn verbeteringen in de praktijk zichtbaar.
- De intensievere inzet van onderwijstijd bevindt zich nog in de beginfase van uitvoering. Er is nog geen zicht op eventuele effecten op de prestaties van leerlingen.

BD3: Goede leraren en schoolleiders

- Veel (internationaal) onderzoek wijst eenduidig op het belang van kwalitatief goede docenten op de prestaties van leerlingen. Het blijkt echter moeilijk om vast te stellen wat de determinanten zijn voor het verbeteren van de kwaliteit van leraren.
- Ook blijkt uit (internationaal) onderzoek dat de kwaliteit van schoolleiders een positieve relatie heeft met behaalde onderwijsresultaten.
- Er is geen specifiek Nederlands onderzoek naar de ontwikkeling van de kwaliteit van de docenten de afgelopen jaren en de eventuele effecten daarvan op de leerlingprestaties. Uit de doelbereiking van BD3 valt overigens af te leiden dat er nog veel moet gebeuren en dat eventuele effecten, mede gezien de doorlooptijd, waarschijnlijk pas later zichtbaar worden.
- Dit geldt ook voor het verbeteren van de vaardigheden van leraren op het terrein van onderwijs op maat en opbrengstgericht werken.

BD4: Scholen maken resultaten inzichtelijk

- De gekozen aanpak om resultaten inzichtelijk te maken sluit aan bij de inzichten vanuit het literatuuronderzoek. *Stakeholders* worden in positie gebracht om invloed uit te oefenen, ouders en leerlingen kunnen op basis van de informatie hun vrije schoolkeuze bepalen en de informatie kan bijdragen aan *peer*-gericht leren binnen de onderwijsinstellingen, hetgeen past bij de ontwikkelfase van het Nederlandse onderwijsstelsel.
- Uit de doelbereiking blijkt dat die informatie sinds 2012 ook daadwerkelijk vergroot en beter toegankelijk is.
- Echter, er zijn geen onderzoekgegevens over de mate waarin sinds 2012 deze informatie vaker gebruikt wordt door *stakeholders* om invloed uit te oefenen, of meer door *peers* wordt ingezet voor de interne leerprocessen.
- Wel is duidelijk dat de prestatiegerichte streefdoelen en normen die de overheid vanuit haar stelselverantwoordelijkheid heeft geformuleerd, via de vertaling in prestatie- en kwaliteitsafspraken, het gedrag van onderwijsinstellingen beïnvloeden. Ook maakt de onderwijsinspectie van de gegevens gebruik in haar toezicht en spreekt de instellingen daarop aan.

BD5: Doelmatigheid en focus

- Hiervoor geldt in grote lijnen hetzelfde als voor BD4: de gekozen aanpak past bij de inzichten uit het onderzoek naar succesvolle onderwijsstelsels

(autonomie, regelruimte); en er zijn ook stappen gezet sinds 2012; maar er is geen informatie over de mate waarin dit in de praktijk op de onderwijsinstellingen tot minder uitvoeringslast en meer focus op de kwaliteit van het onderwijs heeft geleid.

- Bovendien is het proces van vermindering van regeldruk en vergroten van doelmatigheid nog niet afgerond.

1.5 Doelmatigheid van het beleid

De doelmatigheid van het beleid van het beleid wordt bepaald door de combinatie van doelbereiking en effectiviteit van de ingezette instrumenten en de hoogte van de bijbehorende uitgaven. Zoals hierboven aangegeven is de effectiviteit, en daarmee dus ook de doelmatigheid, van de afzonderlijke beleidsinstrumenten lastig vast te stellen.
Dit neemt niet weg dat er duidelijke indicaties zijn dat het onderwijs in totaliteit een doelmatigheidsslag heeft gemaakt: prestaties van leerlingen en studenten nemen toe en de uitval neemt af. De onderwijsinspectie wijst daarbij overigens ook op een toenemende druk op overgangen in het onderwijsbestel die resulteert in verschuivingen van leerlingstromen: een daling van vwo-leerlingen, een stagnerende instroom in het ho en meer directe doorstroom vanuit het vo naar een aansluitende vervolgopleiding.

Daarnaast blijkt dat sommige onderwijsinstellingen effectiever zijn in het realiseren van hogere prestaties dan anderen; zij zijn in die zin dus ook doelmatiger. Naarmate alle instellingen er in slagen die stappen te zetten, bijvoorbeeld door het doelgerichter inzetten van opbrengstgericht werken in de klas en het verder professionaliseren van hun leraren, wordt het onderwijs in totaliteit effectiever en doelmatiger.

Ook blijkt dat er ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten soms hoge kosten gepaard gaan met extra ondersteuning voor bepaalde groepen (risico-) leerlingen. Uit de beschikbare onderzoeken komen echter geen indicaties dat die inzet ondoelmatig is. Vanuit hun lumpsum maken onderwijsinstellingen zelf de afweging of ze deze extra inzet doelmatig vinden.

Tot slot is er een beleidslijn specifiek gericht op het vergroten van de doelmatigheid (BD5). Dit heeft op onderdelen inmiddels geleid tot minder bureaucratie en een doelmatiger opleidingenaanbod, maar het proces is nog niet afgerond.

1.6 Leeswijzer rapport

Hoofdstuk 2 beschrijft de opzet van de beleidsdoorlichting, de onderzoekaanpak en de afbakening van het beleidsterrein. Hoofdstuk 3 beschrijft de motivering van het beleid, de gehanteerde beleidstheorie en de uitgaven. Daarbij worden vijf beleidsdoelstellingen onderscheiden die in samenhang moeten bijdragen aan de hoofddoelstelling: prestaties van leerlingen en studenten omhoog. In hoofdstuk 4 tot en met 8 wordt telkens een beleidsdoelstelling beoordeeld op doelbereiking, effectiviteit en doelmatigheid. Twee beleidsdoelstellingen zijn vorig jaar al doorgelicht, dus het betreffende hoofdstuk beperkt zich tot een samenvatting. Drie beleidsdoelstellingen worden nu doorgelicht. Aan het begin van de betreffende hoofdstukken 4, 6 en 8 is een uitgebreide samenvatting opgenomen van de bevindingen. Tot slot beschrijft hoofdstuk 9 de bijdrage van de vijf beleidsdoelstellingen aan het overkoepelende doel (prestaties van leerlingen en studenten omhoog). In bijlage 1 zijn de schematische overzichten van de beleidsdoelstellingen opgenomen en in bijlage 2 de literatuurlijst. Bijlage 3 is de 20% besparingsvariant die het ministerie van OCW heeft opgesteld.

2 Inleiding, aanpak en afbakening

Samenvatting
Dit hoofdstuk beschrijft de opzet van de beleidsdoorlichting, de onderzoekaanpak en de afbakening van het beleidsterrein.

2.1 Inleiding

Dit onderzoek heeft als doel de doeltreffendheid en doelmatigheid van onderdelen van het door de rijksoverheid gevoerde onderwijsbeleid vast te stellen. Met dit onderzoek wordt uitvoering gegeven aan de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)[1]. De RPE schrijft voor dat het gevoerde beleid met enige regelmaat geëvalueerd moet worden, ten minste eens in de zeven jaar, en waaraan een dergelijke beleidsdoorlichting moet voldoen.

Deze beleidsdoorlichting richt zich op de speerpunten van het onderwijsbeleid zoals opgenomen in de beleidsagenda 2012. In lijn met de RPE beschrijft dit rapport:
- de afbakening van het onderzochte beleidsterrein
- de motivering van het beleid en de verantwoordelijkheid van de overheid
- de te realiseren beleidsdoelstellingen
- de ingezette beleidsinstrumenten en de daarmee gemoeide uitgaven
- de uitgevoerde onderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid
- de inzichten in de effecten van het gevoerde beleid en een analyse van de doeltreffendheid en doelmatigheid.

2.2 Onderzoeksaanpak

Deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd door onderzoekers van de Auditdienst Rijk (ADR) die zijn aan te merken als onafhankelijke deskundigen zoals bedoeld in de RPE. Bij het onderzoek is de ADR ondersteund door een begeleidingscommissie die beschikbare informatie en aanvullende inzichten heeft aangedragen. De begeleidingscommissie bestond uit medewerkers van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) en een deskundige van de Inspectie van het Onderwijs (IvhO) en van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

De ADR heeft de volgende uitgangspunten en werkwijze bij deze beleidsdoorlichting gehanteerd:
- De synthese benadering zoals benoemd in de RPE: er is bij de analyse uitsluitend gebruik gemaakt van reeds elders beschikbare informatie en onderzoeksmateriaal. Er is door de ADR geen aanvullend eigenstandig onderzoek verricht.
- De begeleidingscommissie heeft, vanuit haar diverse achtergronden en inzichten, zorg gedragen voor de aanlevering van de relevante informatie over de gehanteerde beleidstheorie en de beschikbare informatie en onderzoeken over de implementatie en effectiviteit van het beleid.
- Om vast te kunnen stellen of de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd zijn ze op grond van de gehanteerde beleidstheorie zoveel mogelijk geconcretiseerd in SMART-doelstellingen[2] en daaraan gekoppelde instrumenten.

[1] Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, Staatscourant 2012 nr. 18352, 11 september 2012
[2] SMART: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden.

- Bij de analyse van de beschikbare informatie en het onderzoeksmateriaal is de volgende ‘getrapte’ aanpak gekozen om een uitspraak te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid:
    - Bepalen van de mate waarin het doel is bereikt: kan op basis van de (SMART) geformuleerde doelstellingen en beschikbare informatie een uitspraak over de mate van doelbereiking gedaan worden?
    - Bepalen van de instrumentrealisatie: zijn de beoogde instrumenten ook daadwerkelijk ingezet en hoeveel geld is hiermee gemoeid?
    - Bepalen van de mate van de effectiviteit van het beleid(instrument): in welke mate blijkt uit effectonderzoeken dat het beleid(instrument) aantoonbaar aan de doelbereiking heeft bijgedragen?
    - En bij ontbreken van effectonderzoek: zijn er andere indicaties beschikbaar over de plausibiliteit dat het beleid heeft bijgedragen aan het realiseren van de doelen?
    - Bepalen van de mate van doelmatigheid: staat het ingezette budget in een redelijke verhouding tot de gerealiseerde effectiviteit?
- Op basis van de voorgaande analyse beschrijft dit rapport het samenvattende beeld van de ADR-onderzoekers over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Dit beeld is onafhankelijk van de begeleidingscommissie geformuleerd. De begeleidingscommissie heeft tijdens diverse stadia van het onderzoek gereflecteerd op de synthese die door de ADR is uitgevoerd, en waarnodig aanvullende inzichten en onderzoekmateriaal aangeleverd, die in de beoordeling door de ADR zijn meegenomen in het eindrapport.
- De minister van OCW beschrijft in een separate beleidsreactie haar reactie op de bevindingen van deze beleidsdoorlichting.

De ADR heeft het onderzoek uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing en de kwaliteitseisen zoals vastgelegd in het Handboek Auditing Rijksoverheid.

2.3 Afbakening beleidsterrein

Deze beleidsdoorlichting richt zich op de artikelen 1 Primair Onderwijs (PO), 3 Voortgezet Onderwijs (VO), 4 Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO), 6 en 7 Hoger Onderwijs (HO) en 9 (Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid) uit de onderwijsbegroting, maar focust alleen op nieuw beleid in de periode 2010-2014 zoals is verwoord in de beleidsagenda 2012.

Deze beleidsdoorlichting gaat over de vijf centrale beleidsdoelstellingen van het onderwijsbeleid in de periode 2010-2014:

1. prestaties van leerlingen en studenten omhoog (met focus op taal & rekenen, excellentie en rendement)
2. scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat
3. voldoende goed opgeleide en professionele leraren, docenten en schoolleiders
4. scholen en instellingen maken resultaten inzichtelijk en worden aangesproken op hun prestaties, waarvoor door de overheid heldere normen zijn geformuleerd
5. doelmatigheid en focus op het onderwijs zelf

De instrumenten die in 2012 waren voorzien in het kader van studiefinanciering behoren niet tot de scope van deze beleidsdoorlichting, omdat dit beleid gewijzigd is met de invoering van de Wet Studievoorschot die in werking treedt per september 2015. Ook de recente invoering van Passend Onderwijs valt buiten de scope van deze doorlichting. Het traject Passend Onderwijs zal zelfstandig worden geëvalueerd in 2020.

De beleidsdoelstellingen 2 en 4 zijn al in 2014 doorgelicht[3], dus de bijbehorende hoofdstukken 5 en 7 in deze rapportage beperken zich tot een samenvatting van de eerdere beleidsdoorlichtingen. Dit jaar zijn de beleidsdoelstellingen 1, 3 en 5 doorgelicht en de resultaten staan uitgebreid beschreven in de hoofdstukken 4, 6 en 8. De bijdrage van de vijf beleidsdoelstellingen aan het overkoepelende doel (prestaties van leerlingen en studenten omhoog) staat beschreven in hoofdstuk 9.

Naast het onderhavige onderzoekrapport van de ADR, dat is gericht op de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid, is er door de directie Financieel Economische Zaken van het ministerie van OCW een onderzoek uitgevoerd naar besparingsmogelijkheden. Dit geeft uitvoering aan de RPE-bepaling om beleidsdoorlichtingen te voorzien van een 20% besparingsvariant. Dit onderzoek is opgenomen in bijlage 3.

[3] ADR (2014), *Beleidsdoorlichting 'Ambitieus leerklimaat'*. En ADR (2014), *Beleidsdoorlichting 'Scholen maken resultaten inzichtelijk'*. Beide beleidsdoorlichtingen zijn door de minister van OCW met een beleidsreactie aangeboden aan de Tweede Kamer.

3 Prestaties van leerlingen en studenten omhoog; motivering, beleid en uitgaven

Samenvatting

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor het gevoerde beleid en de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, de gehanteerde beleidstheorie en de daarmee gepaard gaande uitgaven. De beleidstheorie beschrijft de wijze waarop de beoogde beleidsdoelstellingen via de inzet van verschillende beleidswijzigingen en instrumenten gerealiseerd zouden moeten worden. In dit hoofdstuk gaat het om het overkoepelende beleid; de gedetailleerde uitwerking in specifieke doelen, instrumenten en uitgaven volgt in de hoofdstukken 4 tot en met 8.

3.1 Motivering van het gevoerde beleid

3.1.1 Uitgangspunten van onderwijsbeleid

Onderwijs vormt de basis van een veerkrachtige economie en een vitale samenleving. Goed onderwijs stelt het individu in staat zich te ontwikkelen en een waardevolle bijdrage te leveren aan de samenleving. Vanuit de kwalificatiefunctie van het onderwijs wordt beoogd de talenten van mensen te ontwikkelen en hen op te leiden voor een beroep en een duurzame positie op de arbeidsmarkt. Dit gebeurt in een context van structurele veranderingen op die arbeidsmarkt die zich in een hoog tempo voltrekken. Een belangrijke uitdaging voor het onderwijs van vandaag is om jongeren op te leiden voor banen en vakgebieden van morgen, banen die nu soms nog niet bestaan.

Maar onderwijs beoogt veel meer dan alleen maar mensen afleveren voor de arbeidsmarkt. Goed onderwijs draagt eraan bij dat mensen zich kunnen vormen als persoon en burger en zo een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan het functioneren van de samenleving. Dit is de socialisatiefunctie van het onderwijs. Deze basis is een belangrijke voorwaarde voor maatschappelijke integratie en sociale cohesie, waardoor de continuïteit en de stabiliteit van de samenleving worden bevorderd.

3.1.2 Verantwoordelijkheid Rijksoverheid

Onderwijs is een publieke taak. De minister is verantwoordelijk voor een onderwijsstelsel dat zodanig functioneert dat het onderwijs aansluit bij de talenten en ambities van individuele leerlingen en studenten, maar ook bij de behoeftes vanuit de maatschappij. Toegankelijk onderwijs voor iedereen is een sociaal grondrecht. De overheidsverantwoordelijkheid is in artikel 23 van de Grondwet vastgelegd als ‘voorwerp van aanhoudende zorg der regering’. In het bijzonder is de minister verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van het onderwijs, de rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen voor het onderwijs en het borgen van de onderwijs- en opleidingskwaliteit. De toegankelijkheid, doelmatigheid en kwaliteit kunnen soms op gespannen voet met elkaar staan. Een van de rollen van de overheid is om de balans tussen deze belangen te bewaken.

De instrumenten die de minister ter beschikking staan, zijn:
- het uitvaardigen van wet- en regelgeving,
- het verstrekken van bekostiging, subsidies en opdrachten,
- het houden van toezicht,
- het voeren van een dialoog met belanghebbenden,
- zo nodig het actief voeren van regie.

De minister houdt in het beleid rekening met de autonomie van onderwijs- en opleidingsinstellingen en schrijft dan ook niet alles voor. Vanuit de onderliggende doelen in de wet- en regelgeving is het uitgangspunt dat de overheid de concrete doelen van beleidsmaatregelen vaststelt (het 'wat') en dat de partijen in het onderwijsveld bepalen op welke manier zij die doelen zullen realiseren (het 'hoe'). Naarmate het onderwijsveld de doelen beter tot stand brengt, met inachtneming van de positie en belangen van alle relevante actoren op sector- en schoolniveau, kan de overheid meer terugtreden. De overheid moet dus samenwerken met alle partijen om de doelstellingen voor de lange termijn te verwezenlijken. Over maatregelen wordt daarom periodiek uitgebreid overleg gevoerd met de Stichting van het Onderwijs, de Onderwijscoöperatie, met de PO-raad, VO-raad, MBO-raad, Vereniging Hogescholen en VSNU en ook met vertegenwoordigers van ouders, leerlingen en studenten zoals Ouders&Onderwijs, LAKS, ISO en LSVB. Zodat alle partijen vanuit hun eigen verantwoordelijkheden, samenwerken voor sterk onderwijs in professionele onderwijsinstellingen. Het kabinet heeft een regierol op stelselniveau. De minister blijft daarbij eindverantwoordelijk voor het borgen van de onderwijskwaliteit. Het rijksbeleid krijgt in deze constellatie sterk het karakter van het stimuleren van een ambitieus leerklimaat, waarin leerlingen en studenten optimaal worden uitgedaagd.

3.1.3 Aanleiding voor het beleid

De Beleidsagenda 2012 bevat een beschrijving van de beleidsambities, en de daarvoor in te zetten instrumenten, gebaseerd op de beleidsanalyse van het Nederlandse onderwijs op dat moment (2011). Er was toen aanleiding om in te zetten op hogere leerlingprestaties en een ambitieus leerklimaat. Het Nederlandse onderwijs presteerde over de hele linie nog steeds goed. Ook ouders oordeelden positief over de onderwijskwaliteit. Er waren echter concrete signalen dat er kansen voor verbetering zijn, die nog niet voldoende werden aangegrepen.[4] De Inspectie voor het Onderwijs constateerde bijvoorbeeld dat slechts 30% van de basisscholen opbrengstgericht werkt.[5] Ook uit internationaal onderzoek bleek dat er ruimte is voor verbetering.[6] Bij PISA is er sinds 2003 een significante achteruitgang in de score op rekenvaardigheid van Nederlandse 15-jarigen. Bij PIRLS en TIMSS bleek de daling van Nederland op een aantal internationale ranglijsten niet zozeer te komen doordat de Nederlandse scores achteruitlopen, maar dat andere goed presterende landen er beter in slagen hun leerprestaties verder te verhogen.[7] Deze ranglijsten zijn indicatief, maar niet doorslaggevend voor beleid. Ook uit nationale analyses van onderwijsopbrengsten viel af te leiden dat de prestaties omhoog konden. Zo waren er grote verschillen in de mate waarin scholen er in slaagden tot goede resultaten te komen, ook wanneer gecorrigeerd wordt voor kenmerken in de leerlingenpopulatie. Niet alleen zwakke scholen zouden beter moeten kunnen presteren. De inspectie heeft geconstateerd dat ook scholen die tot voldoende, gemiddelde resultaten komen, vaak beter kunnen presteren.

[4] Inspectie van het Onderwijs (2011), *Onderwijsverslag 2009-2010*
[5] Inspectie van het Onderwijs (2013), *Onderwijsverslag 2012-2013*, pag.69-70
[6] Belangrijke internationale onderzoeken zijn die naar lees- en rekenvaardigheden in het primair onderwijs (PIRLS en TIMMS) en in het voortgezet onderwijs (PISA)
[7] McKinsey & Company (2010), *How the world's most improved school systems keep getting better*

Onderbenutting van talent gold ook voor het mbo. Circa één op de vijf mbo-gediplomeerden vond dat ze te weinig leren op school.[8] Een groot deel van de mbo-studenten voelde zich te weinig uitgedaagd tijdens de opleiding en vond de studie te gemakkelijk. Zestien procent van de studenten kreeg minder dan 16 uur per week les en vond dat te weinig. Ook de inspectie nam waar dat mbo-opleidingen niet voldoende uitdagingen bieden en dat studenten te weinig leren.[9] De ontevredenheid over de kwaliteit van het onderwijs kon verklaard worden door de onevenwichtigheid in de lesprogrammering en de lange duur van de mbo-opleiding. Zo kozen steeds meer leerlingen voor de kortere route (vmbo/tl-havo-hbo=10 jaar) naar hbo in plaats van voor de langere route via het mbo (vmbo/tl-mbo-hbo=12 jaar).[10] Voor een groep vmbo'ers blijft de route via het mbo echter een beter passende route omdat die beter aansluit bij hun praktische leerstijl en talenten. Verder was de bekostigingssystematiek (in de situatie vóór de invoering van nieuw beleid) zo geregeld dat instellingen jaarlijks voor het aantal ingeschreven studenten bekostiging ontvingen, ongeacht het aantal jaren onderwijs, waardoor ze niet geprikkeld werden om opleidingen efficiënt en doelmatig in te richten en studenten zonder studievertraging de opleiding te laten afronden.

De commissie-Veerman concludeerde dat de basiskwaliteit van het hoger onderwijs weliswaar op orde is, maar dat het Nederlands hoger onderwijs 'veel en ook snel' beter moet, gelet op de ambitie van Nederland om tot de top-5 van meest concurrerende kenniseconomieën te behoren. [11] Het ho-stelsel, zo gaf de commissie aan, was 'niet toekomstbestendig'. Haar advies: geef een krachtige impuls aan de kwaliteit en diversiteit van het Nederlandse hoger onderwijs. Daarbij pleitte de commissie ervoor om profilering door instellingen te stimuleren en prestaties te belonen. Het aandeel studentgebonden financiering moet geleidelijk afnemen ten gunste van een groeiend aandeel missiegebonden financiering waarbij de keuze voor een bepaald profiel en daarop gebaseerde prestaties worden beloond. De Inspectie van het Onderwijs benoemde in haar evaluatie van de toenmalige meerjarenafspraken dat alle hogescholen en universiteiten gerichte maatregelen namen om onderwijskwaliteit en studiesucces te verhogen, maar dat niettemin de uitval en studieswitch op stelselniveau hoog zijn en het gemiddelde bachelorrendement laag.[12] Na de collectieve afspraken op brancheniveau is er gekozen om prestatieafspraken te maken met financiële consequenties voor individuele hoger onderwijsinstellingen.

Een belangrijke voorwaarde voor het verhogen van de prestaties is het versterken van de kwaliteit van de leraar en de lerarenopleidingen. Van de beïnvloedbare factoren op onderwijskwaliteit – en dus leerlingprestaties - is bekend dat de kwaliteit van de leraar het meest bepalend is voor de onderwijskwaliteit, al spelen schoolfactoren als leiderschap en werkcondities ook een rol.[13] Daarom vormen het versterken van de bekwaamheid van leraren en versterken van de kwaliteit lerarenopleidingen een belangrijk aangrijpingspunt voor het onderwijsbeleid. De meer complexe omgevingsvraag en de groeiende autonomie van scholen doen eveneens een sterker beroep op bestuurders en schoolleiders. Daarnaast vraagt de omslag naar een ambitieuze, opbrengstgerichte schoolcultuur om sterk kwaliteits- en HRM-beleid. In

[8] Jobmonitor 2010
[9] Inspectie van het Onderwijs (2009), *Competentiegericht mbo: kansen en risico's*, pag.31
[10] Van Esch en Neuvel (2010)
[11] Advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (2010), *Differentiëren in drievoud*
[12] Inspectie van het Onderwijs (2011), *Inspanningen voor studiesucces en onderwijskwaliteit in beeld, Evaluatieonderzoek meerjarenafspraken in het hoger onderwijs*
[13] Vergelijk van Veen e.a. (2001), pag.7. Hierbij gaat het om onderwijskwaliteit zoals afgemeten aan leerresultaten van leerlingen. Deze leerresultaten worden voor 80% bepaald door hun achtergrond: hun intelligentie en hun sociale milieu (van der Grift, 2010; Nye, 2004; Scheerens, 2007; Rivkin et al, 2005). Het resterende gedeelte wordt bepaald door de school en de leraren, waarbij vooral de kwaliteit van de individuele leraren bepalend is en in veel mindere mate die van school (Nye, 2004); Rivkin et al, 2005)

vergelijking met andere arbeidsmarktsectoren was de frequentie van functionerings- en beoordelingsgesprekken in de onderwijssector echter laag.

Uit internationaal onderzoek blijkt daarnaast dat verantwoording één van de onderscheidende kenmerken is van goed presterende onderwijsstelsels, naast het formuleren van heldere kaders door de overheid en veel autonomie voor de onderwijsinstellingen.[14] Ondanks bestaande instrumenten als openbaarmaking van inspectieoordelen, jaarverslagen en jaarrekeningen en de verplichte schoolgids in het funderend onderwijs, heeft OCW geoordeeld dat het onvoldoende mogelijk was voor maatschappelijke actoren om zich een oordeel te vormen over de onderwijsresultaten van een onderwijsinstelling. Daarop worden maatregelen genomen om die resultaten inzichtelijk te maken, gericht op het vergelijken met andere onderwijsinstellingen en om instellingen daarop aan te spreken.

Tenslotte is uit onderzoek van Actal in 2010 gebleken dat scholen en instellingen te veel tijd kwijt waren aan administratieve lasten waardoor zij zich niet goed kunnen concentreren op het onderwijs.[15] Daarom worden er ook maatregelen ingezet om doelmatigheid en focus op het onderwijs te bevorderen.

3.2 Beleidstheorie

3.2.1 Beoogde beleidsdoelstellingen

De overkoepelende hoofddoelstelling is dat de prestaties van leerlingen en studenten in het onderwijs omhoog moeten. In de beleidsagenda 2012 benadrukt het kabinet dat scholen, roc’s, hogescholen en universiteiten vitale maatschappelijke organisaties zijn met een eigen missie en ambitie, die ingebed zijn in hun maatschappelijke omgeving en die aanspreekbaar zijn op de resultaten die van hen worden verwacht. Een cultuur van hoge verwachtingen, hoge ambities en opbrengstgericht werken wordt als basis beschouwd voor verbetering en succes in het onderwijs en in de samenleving.

Onderwijs draagt in belangrijke mate bij aan het streven van het kabinet om te behoren tot de top van ’s werelds kenniseconomieën. Enerzijds werd daarom het onderwijs ontzien bij de bezuinigingen die nodig zijn voor het herstel van de economie na de crisis. Anderzijds ligt de ambitie bij het onderwijs om juist bij te dragen aan dat economisch herstel door prestaties te verbeteren en het onderwijs naar de internationale top te brengen en zo de vitale samenleving verder te versterken. Deze doelen en waarden moeten gezamenlijk worden bereikt, in samenwerking met ouders en school, tussen docent en leerling/student.

Anno 2015 gelden deze hogere doelen nog steeds. Naast de focus op het verbeteren van prestaties en het streven om te behoren tot de top van ’s werelds kenniseconomieën is er aandacht voor de socialisatiefunctie van het onderwijs en het belang van onderwijs voor burgerschap en persoonlijke ontwikkeling. In de beleidstheorie die hier wordt onderzocht, ligt de focus op de grondslag die in 2012 het uitgangspunt was.

In de beleidsagenda 2012 is de hoofddoelstelling om prestaties van leerlingen en studenten te verhogen vertaald in vijf onderling gerelateerde beleidsdoelen die

[14] Webbink e.a. (CPB, 2009), *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels?, een literatuurstudie*
[15] B&A Consulting (Actal, 2010), *Schoolleiders ontketend; Eindrapport*

elk belangrijke instrumenten bevatten die bijdragen aan het bereiken van het hoofddoel:

- BD1: Prestaties van leerlingen en studenten omhoog (met focus op taal & rekenen, excellentie en rendement)[16]
- BD2: Scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat
- BD3: Voldoende goed opgeleide en professionele leraren, docenten en schoolleiders
- BD4: Scholen en instellingen maken resultaten inzichtelijk en worden aangesproken op hun prestaties, waarvoor door de overheid heldere normen zijn geformuleerd
- BD5: Doelmatigheid en focus op het onderwijs zelf

Om de vooruitgang van de prestaties te meten, formuleerde het kabinet in 2012 ambitieuze streefdoelen voor het onderwijs. Deze zijn in de beleidsagenda van 2012 opgenomen in box 1. Het gaat om betere resultaten voor taal en rekenen in po, vo en mbo, om hogere prestaties voor excellente leerlingen in alle onderwijssectoren en om vermindering van studieuitval en verhogen van het onderwijsrendement in alle onderwijssectoren. Daarnaast zijn streefdoelen opgenomen voor meer opbrengstgerichte scholen, vermindering van het aantal zwakke scholen en opleidingen, intensivering van de onderwijstijd, verbetering van de docentkwaliteit, verbetering van de kwaliteit van examens en de opleidingen. Deze doelstellingen worden nader uitgewerkt en beoordeeld in de hoofdstukken 4 tot en met 8, waarin telkens een specifiek beleidsdoel wordt doorgelicht.

3.2.2 *Aard en samenhang van de ingezette instrumenten*

Voor elk van de vijf beleidsdoelen is een divers palet aan subdoelen en instrumenten uitgewerkt, toegespitst op de kenmerken van de verschillende onderwijssectoren. Dit staat beschreven in de hoofdstukken 4 tot en met 8. Hieronder volgt een samenvatting op hoofdlijnen.

Beleidsdoel 1 (BD1): Prestaties van leerlingen en studenten omhoog (met focus op taal & rekenen, excellentie en rendement)
Doel is dat alle leerlingen en studenten het beste uit zichzelf halen door beter te presteren, zeker in de basisvakken Nederlands, rekenen en wiskunde en Engels. Niet alleen de zwakkere, maar juist ook voor de goede leerlingen en studenten is het doel een ambitieuze leercultuur te versterken. Daarom wordt ingezet op meer uitdagende trajecten en meer excellente leerlingen. Ook verdienen leerlingen op alle niveaus een leerloopbaan met een goede kans op succes. Daarom moet doorstroom, bewustere studiekeuze en goede aansluiting tussen onderwijssoorten worden versterkt en uitval worden verminderd. Elke student op de juiste plek is daarbij een nog altijd actueel streven.

Beleidsdoel 2 (BD2): Scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat
Om betere prestaties te realiseren is er op scholen een cultuur nodig van uitdaging, waarin zij streven naar presteren en het beste uit jezelf halen: een ambitieus leerklimaat. Ook ouders kunnen actief bijdragen aan het leerklimaat van de school. Met het beleid wordt beoogd dat leraren, schoolleiders, bestuurders en ouders samenwerken aan een ambitieus leerklimaat van de school. Een school met een ambitieus leerklimaat stimuleert leerlingen, leraren en schoolleiders om steeds beter te presteren. Hoge verwachtingen zijn daarbij onontbeerlijk: *'No one rises to low expectations'*.[17] Daarvoor zijn

[16] Het gaat hier enerzijds om de overkoepelende beleidsdoelstelling (hogere prestaties door leerlingen en studenten op outcomeniveau), waar ook de andere beleidsdoelen aan bijdragen, en anderzijds om de speerpunten en instrumenten op het gebied van taal en rekenen, excellentie en onderwijsrendement die direct bijdragen aan de overkoepelende beleidsdoelstelling.
[17] Tinto (2013), *Completing college: rethinking institutional action*

opbrengstgericht werken (PO en VO), intensieve inzet van onderwijstijd (alle sectoren) en de verscherpte aanpak van het aantal (zeer) zwakke scholen en opleidingen (alle sectoren) de belangrijkste beleidsmaatregelen.

Beleidsdoel 3 (BD3): Voldoende goed opgeleide en professionele leraren, docenten en schoolleiders

Leraren zijn cruciaal voor betere prestaties van leerlingen. Niets bepaalt de kwaliteit van het onderwijs zoals de leraar.[18] Het streven is daarom een verhoging van het opleidingsniveau van nieuwe en zittende leraren en stimuleren dat zij zich continu ontwikkelen. Leraren gedijen in een professionele instelling. Daarom wordt ook goed schoolleiderschap en effectief personeelsbeleid bevorderd. Docenten, schoolleiders en bestuurders werken vanuit de overtuiging verschil te kunnen maken in de ontwikkeling van hun leerlingen en studenten. Docenten die optimisme en ambitie uitstralen inspireren jongeren.

Beleidsdoel 4 (BD4): Scholen maken resultaten inzichtelijk en worden aangesproken op hun prestaties waarvoor door de overheid heldere normen zijn geformuleerd

Een belangrijke voorwaarde voor betere prestaties is het zichtbaar maken van resultaten. Docenten, schoolleiders en instellingen kunnen zich met elkaar vergelijken, van elkaar leren en zich op grond daarvan verbeteren. Ook kunnen ouders, leerlingen, studenten, bedrijfsleven, de samenleving en de overheid zich een oordeel vormen over de kwaliteit van instellingen, en die met elkaar vergelijken. Dit kan een positieve invloed hebben op de kwaliteit van het onderwijsstelsel. Vanuit de theorie is bekend dat dit globaal gesproken via drie mechanismen werkt: vrije schoolkeuze, horizontale verantwoording en benchmarken.[19] Dit kan ook negatieve effecten hebben als selectie, maatstaffixatie en reputatieschade. OCW wil het openbaar maken van onderwijsresultaten, wat belangrijk is voor de verantwoording, op zo’n manier vorm geven dat het zoveel mogelijk leidt tot de positieve effecten en zo min mogelijk tot de negatieve. Wat OCW betreft werkt dit het beste als het openbaar maken uit de scholen zelf komt. Scholen zelf aan de slag laten gaan met het in kaart brengen van hun onderwijskwaliteit stimuleert daarnaast een ambitieus leerklimaat, omdat scholen op basis van deze informatie hun onderwijsproces kunnen bijsturen[20]. Vanuit haar stelselverantwoordelijkheid formuleert de overheid ambitieuze streefdoelen en heldere normen. Ze creëert voorwaarden, met centrale toetsen, examens en toezicht, zodat scholen hun prestaties zichtbaar maken.

Beleidsdoel 5 (BD5): Doelmatigheid en focus op het onderwijs

Instellingen moeten zich met zo min mogelijk bureaucratische last kunnen concentreren op het onderwijs. Daarom vereenvoudigt de overheid de bekostiging en vermindert het de regelgeving. Het kabinet streeft naar een doelmatiger aanbod van opleidingen. Het aantal subsidies wordt verlaagd en er is in 2012 een prestatiebox ingevoerd voor het po en vo en in 2015 een budget voor kwaliteitsafspraken in het mbo. In het ho zijn prestatieafspraken gemaakt met instellingen over onder meer studiesucces, onderwijskwaliteit en profilering. Van schoolbesturen wordt verwacht dat de middelen voor de prestatiebox gericht worden ingezet met het oog op het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs.

[18] CPB (2013), *De relatie tussen evaluaties van leraren en leerlingprestaties: evidentie op basis van lesobservaties*

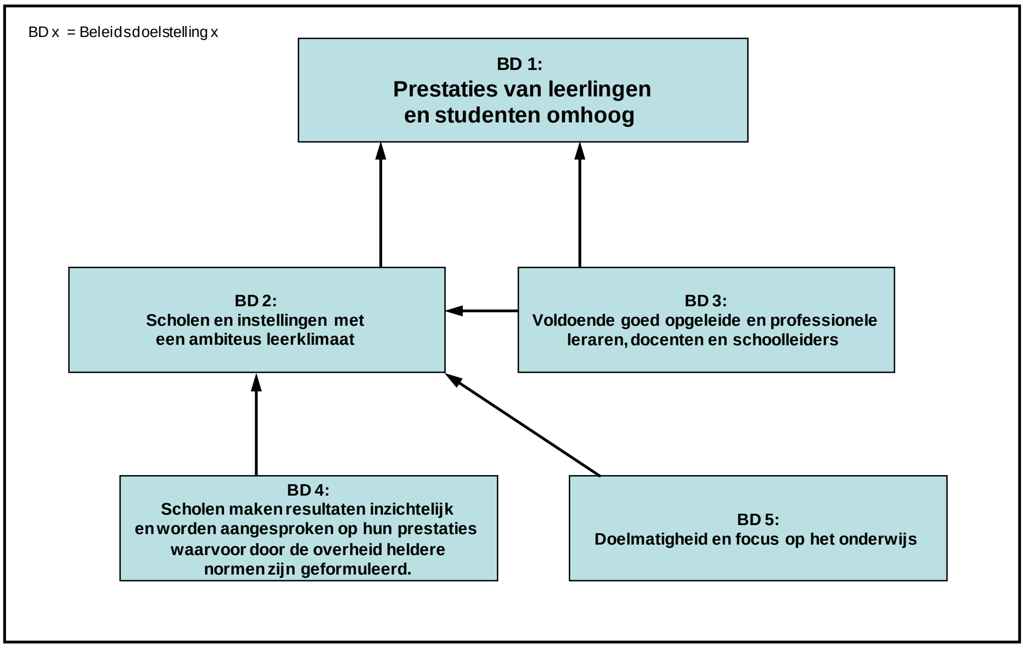
[19] Waslander e.a. (OECD, 2010), *Markets in education; An analytical review of empirical research on market mechanisms in education*

[20] Zie ook hoofdstuk 4 van de Beleidsdoorlichting ‘Scholen maken resultaten inzichtelijk’

Samenhang tussen de vijf beleidsdoelen
De vijf beleidsdoelen hangen onderling samen. BD1 (prestaties omhoog) is de overkoepelende doelstelling en binnen deze beleidslijn zijn een aantal speerpunten opgenomen voor hogere prestaties op het gebied van taal en rekenen, excellentie en het verhogen van het onderwijsrendement. De beleidsdoelstellingen BD2 tot en met BD5 zijn ondersteunend aan het hoofddoel prestaties omhoog (BD1). Het instrumentarium voor een ambitieus leerklimaat (BD2) moet bijdragen aan hogere prestaties van leerlingen en studenten door meer opbrengstgericht onderwijs, intensivering van de onderwijstijd en minder zwakke scholen. Daarnaast moeten voldoende goed opgeleide leraren (BD 3) bijdragen aan hogere prestaties (BD1) en tevens ondersteuning bieden voor opbrengstgericht werken (BD2). Het inzichtelijk maken van prestaties (BD4) is gericht op het versterken van een ambitieus leerklimaat (BD2). Doelmatigheid en focus op het onderwijs (BD5) moet ruimte bieden om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen en daardoor een ambitieus leerklimaat te versterken (BD2), hetgeen weer bijdraagt aan hogere prestaties (BD1).

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:

Samenhang beleidsdoelstellingen 1 t/m 5



3.3 Uitgaven

De totale uitgaven voor onderwijs bedragen € 25 miljard in 2014. Hiervan heeft 9,6 miljard betrekking op primair onderwijs, 7,3 miljard op voortgezet onderwijs, 3,8 miljard op middelbaar beroepsonderwijs en 4,4 miljard op hoger onderwijs.[21]

De focus van deze beleidsdoorlichting ligt specifiek op de instrumenten die zijn ingezet om de beleidsdoelstellingen van OCW zoals genoemd in de beleidsagenda 2012 te verwezenlijken en de daarmee samenhangende uitgaven in de periode 2010-2015. Als gevolg van de keuze beleidsdoorlichting(en) uit te voeren naar die beleidsdoelstellingen worden de verschillende onderwijsartikelen niet in zijn geheel doorgelicht. Voor het volgen van de doelstellingen van de gehele begroting OCW wordt verwezen naar 'Trends in Beeld' waarvan de cijfers jaarlijks worden geactualiseerd. Daarnaast is de OECD bezig met een onderzoek naar het

[21] Rijksoverheid (2015), *Rijksbegroting 2014; Slotwet 2014.* Dit betreft de totaalstanden op de begrotingsartikelen voor PO, VO, BVE, HBO en WO, minus 2,3 miljard voor het onderzoeksdeel van WO. De cijfers dienen alleen als globale indicatie.

onderwijsstelsel in Nederland, waarbij deze internationaal wordt vergeleken. Dit onderzoek wordt in 2016 opgeleverd.

In iedere onderwijssector zijn met de instellingen of met de sector als geheel afspraken gemaakt om de onderwijsprestaties te verbeteren. In het primair- en voortgezet onderwijs heeft dit (onder andere) geleid tot de vorming van de prestatiebox, in het middelbaar beroepsonderwijs tot de kwaliteitsafspraken en in het hoger onderwijs tot het maken van prestatieafspraken met de individuele instellingen. De afspraken en doelen vastgelegd in deze (deels financiële) instrumenten dragen bij aan het realiseren van de ambities in de beleidsagenda 2012. De bedragen zijn niet specifiek toegerekend of geoormerkt voor de afzonderlijke vijf beleidsdoelen.

Tabel: Prestatiebox, Kwaliteitsafspraken en Prestatieafspraken (bedragen in mln euro)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Prestatiebox PO			135,0	157,0	157,0	128,0
Prestatiebox VO			110,0	149,0	150,0	177,0
Kwaliteitsafspraken MBO			3,8	3,8	31,8	228,1
Prestatieafspraken HO			78,9	278,4	299,0	310,4

Bron: OCW (begroting 2015)

Daarnaast is specifiek voor een aantal beleidsinstrumenten additioneel geld beschikbaar gesteld. Per hoofdlijn van beleid gaat het om de bedragen in onderstaande tabel.

Tabel: aanvullende uitgaven op per hoofdlijn van beleid (bedragen in mln euro)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BD1: Prestaties omhoog	180,6	215,4	211,4	225,1	263,9	213,0
BD2: Ambitieus leerklimaat	2,0	1,3	96,4	127,3	131,4	114,8
BD3: Leraren	166,1	166,1	162,0	216,8	220,7	282,3
BD4: Resultaten inzichtelijk	7,9	8,3	10,1	14,3	7,4	5,6
BD5: Doelmatigheid en focus	6,9	34,9	41,0	43,3	47,3	46,7
Totaal	363,6	426,1	520,9	626,7	670,7	662,4

Bron: OCW

Een nadere specificatie naar de verschillende onderliggende instrumenten per beleidsdoel is opgenomen in hoofdstuk 4 tot en met 8.

4 Prestaties van leerlingen en studenten omhoog (taal & rekenen, excellentie en rendement)

Samenvatting

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling van de prestaties van leerlingen en studenten. Dit is de overkoepelende doelstelling waar alle vijf beleidsdoelstellingen, met hun onderliggende instrumentarium, aan bijdragen. De focus ligt in dit hoofdstuk op de volgende drie hoofdlijnen van beleid: A. heldere en uitdagende doelen voor taal en rekenen; B. stimuleren van excellente leerlingen; C. verhogen van onderwijsrendement en voorkomen studieuitval. Per beleidslijn wordt beoordeeld in welke mate de beoogde beleidsdoelen zijn gerealiseerd, of de beoogde instrumenten ook daadwerkelijk zijn geïmplementeerd en welke informatie er is over de effectiviteit en doelmatigheid van deze instrumenten. De samenvattingen van de drie beleidslijnen zijn hieronder opgenomen.

Hoofdlijn A: hogere prestaties door heldere en uitdagende doelen voor taal en rekenen

De beoogde doelen bij hoofdlijn A worden ten dele gerealiseerd. De prestaties voor taal en rekenen in het primair onderwijs zijn de laatste jaren redelijk stabiel; wel zijn de tussenresultaten in schooljaar 2013/14 gestegen. In het voortgezet onderwijs stijgen de prestaties, maar lopen de rekenprestaties in vmbo-bb, vmbo-kb en havo nog beduidend achter bij vmbo-gt en vwo. De streefwaarden voor de CITO-eindtoets in het po en voor de PISA-scores in het vo zijn nog niet gehaald. In het mbo is nog grotendeels sprake van een pilotfase, waardoor de prestaties in de verschillende jaren (nog) niet goed vergelijkbaar zijn. Ook hier liggen de prestaties op de toetsen voor rekenen beduidend lager dan voor taal. In de komende studiejaren zal blijken of de leerlingen hogere prestaties op de centrale toetsen voor taal en rekenen gaan halen.

Vooralsnog is er geen eenduidige informatie over de mate waarin schooltypen in po, vo en mbo beter op elkaar aansluiten (minder herhalingen en hiaten) door de invoering van referentieniveaus en centrale toetsen. Er is sprake van een overgangsperiode door de gelijktijdige start in de diverse onderwijssectoren. De samenwerking tussen de sectoren komt weliswaar moeizaam van de grond, maar wordt steeds meer gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Tevens blijkt dat de referentieniveaus dienen als leidraad voor opbrengstgericht werken, maar de mogelijkheden van opbrengstgericht werken worden in de praktijk van de klas nog niet ten volle benut. Dit kan mede verklaren waarom de beoogde hogere prestaties van leerlingen slechts ten dele worden gerealiseerd. Het plafond lijkt nog niet bereikt: via opbrengstgericht werken en onderwijs op maat kunnen veel scholen nog effectiever worden. Dit is een kwestie van langere adem. Overigens blijken bovengemiddelde toetsresultaten van scholen samen te hangen met een veelheid aan factoren, waaronder het aanpassen (met initiatief vanuit de vaksectie) van de werkwijze en leermethode in de klas, de leermiddelen, de mate van opbrengstgericht werken, de bekwaamheid van docenten, motivatie van leerlingen en de gerichtheid van het onderwijs op de examenonderdelen.

Met hoofdlijn A is relatief weinig extra budget op de rijksbegroting gemoeid. Van scholen worden daarnaast echter forse inspanningen gevraagd om hun onderwijs aan te passen, via opbrengstgericht werken en onderwijs op maat. Sommige scholen slagen daar beter in dan anderen, waardoor ze effectiever en doelmatiger zijn in het realiseren van de beoogde doelen. De minder presterende scholen worden ondersteund via de Steunpunten taal en rekenen vo en mbo.

Hoofdlijn B: stimuleren van excellente leerlingen

De doelen behorende bij hoofdlijn B zijn ten dele bereikt. In het po is de grensscore van de excellente leerlingen in 2015 gestegen en ligt bijna op het niveau van de streefwaarde. In het vo stijgt de score, maar is de streefwaarde van 2015 nog niet bereikt. Over de mate waarin leerlingen in het vo meer vakken examen doen is het beeld wisselend: vmbo-gt stijgt, havo en vwo dalen. Wel is er in 2013/14 een sterke toename te zien in het aantal vmbo- en havo-leerlingen dat op een hoger niveau examen doet. In het mbo is er nog geen overzicht van de ambities van mbo-instellingen op het gebied van excellentie. En in het ho wordt het doel van 10% van de studenten in 2015 in excellente trajecten waarschijnlijk niet gehaald en is er, afgezien van de persoonlijke ontwikkeling, nog weinig zicht op de meerwaarde voor de student.

Op verreweg de meeste po- en vo-scholen wordt in het onderwijsaanbod ingespeeld op excellente leerlingen, maar dit is vaak weinig gestructureerd en onvoldoende gerelateerd aan opbrengstgericht werken. De effecten zijn nog niet zichtbaar en aparte programma's buiten de reguliere lessen zijn soms relatief duur. Wel zijn ervaringen van leerlingen vaak positief. Scholen kunnen effectiever worden door maatwerk voor individuele leerlingen, gerelateerd aan prestatiedoelen, waar docenten hun (reguliere) lesaanbod op aanpassen. En daarmee wordt hun inzet ook doelmatiger.

Het excellentieprogramma in het mbo is gestart in 2015; de effecten zullen pas over een aantal jaren blijken. In het ho heeft het Sirius-programma bijgedragen aan de opzet en uitvoering van excellentieprogramma's op hogescholen en universiteiten en biedt aandachtspunten voor de toekomst. De vooraf beoogde participatiegraad van minimaal 5% studenten die instromen in excellente trajecten is in studiejaar 2013/14 gerealiseerd. Met alle universiteiten en met een deel van de hogescholen zijn individuele prestatieafspraken gemaakt over de uitbouw van excellentietrajecten, maar de doelstelling van 10% deelname wordt hiermee niet gehaald. Afgezien van de persoonlijke ontwikkeling is er nog beperkt inzicht in de meerwaarde voor de student. De mogelijkheid om meer collegegeld te mogen vragen voor excellente opleidingen in het ho is nog niet in werking getreden.

Het onderzoekprogramma van NRO kan vanaf 2016 meer inzicht bieden in effectieve en efficiënte strategieën voor excellentiebevordering in po, vo, mbo en ho.

Hoofdlijn C: verhogen onderwijsrendement en voorkomen studieuitval

Het realiseren van de doelen behorende bij hoofdlijn C vertoont een overwegend positief beeld in het vo en wo, en iets minder mate in het mbo, terwijl het hbo achterblijft.

In het vo is het aantal vsv'ers laag, neemt het aantal zittenblijvers af, evenals het aantal ongediplomeerde vo-leerlingen dat switcht naar een andere opleiding, en het slagingspercentage in het eindexamenjaar neemt toe. Ten aanzien van de voorbereiding op het vervolgonderwijs zijn de signalen in het vo minder

eenduidig: vmbo'ers zijn minder tevreden over hun voorbereiding en de studie-uitval van zowel vmbo'ers als havisten en vwo'ers in het vervolgonderwijs is nog relatief hoog.
De eerste indicaties uit praktijk- en speciaal onderwijs (pro en vso) zijn positief, maar het is nog te vroeg om vast te stellen of er daadwerkelijk minder uitstroom plaatsvindt naar een situatie zonder werk.

In het mbo neemt het aantal vsv'ers al jaren af, maar met name in mbo-niveau 1 is het aantal vsv'ers nog te hoog. Het percentage gediplomeerden in het mbo neemt toe, terwijl het percentage dat de opleiding binnen de nominale opleidingsduur afrondt constant blijft. Het percentage switchers in het mbo is in de afgelopen jaren gedaald. Wat betreft het vervolgonderwijs is de doorstroom binnen het mbo naar een opleiding op een hoger niveau redelijk constant. De doorstroom naar het hbo is in 2013 wel toegenomen, maar het rendement van mbo'ers in het hbo neemt sinds 2009 af. De positie van mbo-afgestudeerden op de arbeidsmarkt wordt in 2014 langzaam weer iets beter, maar met name afgestudeerden aan bol-opleidingen zijn het minst tevreden over de voorbereiding voor een start op de arbeidsmarkt.

De doelen van minder uitval, minder switchen en een hoger onderwijsrendement worden in het wo beter bereikt dan in het hbo. In het wo is sprake van een duidelijke verbetering, terwijl in het hbo uitval en switch juist stijgen en het diplomarendement afneemt, alleen de studieduur in het hbo is redelijk stabiel.

De effectiviteit van de afzonderlijke maatregelen is moeilijk aan te tonen, maar gezien de brede afname van vsv over de hele linie van regio's en instellingen, is het wel aannemelijk dat overeenkomstige maatregelen binnen instellingen en regio's, in samenhang met landelijk beleid, effectief zijn geweest. En de experimenten vmbo-mbo die zijn gerealiseerd in de periode 2008-2012 leiden tot betere resultaten voor zwakkere leerlingen bij de overstap van vmbo naar mbo. De leerwerktrajecten (lwt) en assistentenopleiding (ao) voorzien in bijzondere ondersteunings- en opleidingsbehoeften van een beperkte groep leerlingen. Voor een succesvolle toeleiding van kwetsbare jongeren uit pro en vso naar de arbeidsmarkt zijn scholen sterk afhankelijk van de regionale inzet en samenwerking met gemeenten en werkgevers. Op verschillende plaatsen zijn er goede initiatieven. Tevens kunnen scholen zelf nog stappen zetten via hun inzet op het ontwikkelingsperspectief voor leerlingen en het benutten van de werkzame elementen uit de Boris-methodiek en andere praktijkvoorbeelden.

Er zijn positieve signalen over de effectiviteit van studiekeuzebegeleiding in vo en mbo. Een strengere intake en plaatsing in de vervolgopleiding kan het resultaat versterken. De effecten van de entreeopleiding in het mbo, die in studiejaar 2014/15 is gestart, zullen pas later zichtbaar worden. Dit geldt ook voor de verkorte en geïntensiveerde mbo-opleidingen die in 2014/15 zijn gestart. Voor veel maatregelen die zich richten op een verbeterde doorstoom van leerlingen geldt dat ze tijd kosten om effectief te worden: cohorten van leerlingen moeten die (doorlopende) leerlijnen eerst doorlopen.

Hogescholen en universiteiten hebben ambitieuze doelstellingen opgenomen in de prestatieafspraken. Over het algemeen liggen de universiteiten op schema, maar bij een deel van de hogescholen is er nog weinig voortgang geboekt of is er zelfs sprake van een afname van het diplomarendement. Volgens de hogescholen komt dit mede door het trilemma (verhogen eindniveau bij een laag niveau van instroom en met hoger rendement), waarbij hogescholen de kwaliteit (het eindniveau van de opleidingen) voorop stellen.
Veel studenten in ho (maar niet alle) maken ook steeds bewuster hun studiekeuze door de maatregelen in het kader van de Wet Kwaliteit in

verscheidenheid, en vallen daardoor minder vaak uit. Het structurele effect van de maatregelen zal de komende jaren moeten blijken. En het hoger onderwijs wordt op een beperkt aantal plekken selectiever gemaakt door het stellen van nadere toelatingseisen. Het is nu nog te vroeg om effecten daarvan te kunnen zien.

Het algemene beeld ten aanzien van de doelmatigheid is dat scholen en instellingen in po, vo, mbo en ho een doelmatigheidslag maken en dat er (daardoor) ook een druk op overgangen in het onderwijsbestel is ontstaan. Dit resulteert in verschuivingen binnen het onderwijsstelsel: een daling van vwo-leerlingen, een stagnerende instroom in het ho, meer directe doorstroom vanuit het vo naar een aansluitende vervolgopleiding, en ook minder vsv'ers en uitvallers. Overigens leggen individuele instellingen verschillende accenten in hun aanbod en aanname- en plaatsingsbeleid.

Voor specifieke duurdere routes voor kwetsbare jongeren die extra ondersteuning behoeven, blijkt het soms lastig om deze in stand te houden. Scholen doen dit zoveel mogelijk wel, met inzet vanuit hun lumpsumbudget, omdat ze deze routes als doelmatig beschouwen.

BESCHRIJVING BEVINDINGEN: BELEIDSDOELSTELLING PRESTATIES OMHOOG

Paragraaf 4.1 expliceert de beleidstheorie die is gehanteerd bij de vormgeving van het beleid. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2, 4.3 en 4.4 per beleidslijn beoordeeld in welke mate de beoogde beleidsdoelen zijn gerealiseerd, of de beoogde instrumenten ook daadwerkelijk zijn geïmplementeerd en welke informatie er is over de effectiviteit en doelmatigheid van deze instrumenten. De samenvatting is hierboven opgenomen.

4.1 Het beleid

4.1.1 Aanleiding voor het beleid en verantwoordelijkheid rijksoverheid

De algemene aanleiding voor het beleid, en in het bijzonder de beleidsagenda 2012, en de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid is beschreven in hoofdstuk 3.

Onderdeel van de beleidsagenda zijn de maatregelen om diverse leerroutes doelgerichter te maken en het rendement te verhogen. Het doel is dat alle leerlingen het beste uit zichzelf halen door beter te presteren, zeker in de basisvakken taal en rekenen. Gegeven de situatie in 2010 zit daarin ruimte voor verbetering. En internationaal gezien bleek dat in Nederland met name de prestaties van de cognitief sterkste leerlingen achterbleven[22]. Deze (in potentie) excellente leerlingen misten gerichte aandacht, begeleiding en uitdaging, die nodig zijn om het beste uit zichzelf te halen. Onvoldoende uitdagend onderwijs voor toptalenten betekent dat zij onvoldoende tot hun recht kunnen komen in hun verdere (school-) loopbaan en voor de maatschappij betekent dit een remmend effect op de kenniseconomie en economische groei. Daarnaast bleek in

[22] Timms (2011), PIRLS (2011) en PISA (2012).

2010 dat de uitval van leerlingen en studenten in de diverse onderwijssectoren nog aanzienlijk was en dat studenten vertraging opliepen in hun onderwijsloopbaan. Door een ambitieus leerklimaat en het verbeteren van de doorstroom, een bewustere studiekeuze en een goede aansluiting tussen onderwijssoorten, kan de uitval worden verminderd en het onderwijsrendement worden verhoogd. Speciale aandacht daarbij heeft de categorie voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten en daardoor een slechtere positie op de arbeidsmarkt hebben dan jongeren met een startkwalificatie.

De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid is, zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, een regierol op stelselniveau, waarbij de minister eindverantwoordelijk blijft voor het borgen van de onderwijskwaliteit. De overheid stelt de concrete doelen van de beleidsmaatregelen vast (het 'wat') en de partijen in het onderwijsveld bepalen op welke manier zij die doelen zullen realiseren (het 'hoe').

4.1.2 *Beoogde beleidsdoelen*

Het kabinet wil dat leerlingen en studenten het beste uit zichzelf halen waardoor hun prestaties omhoog gaan. Deze algemene doelstelling is onder te verdelen in drie specifieke doelstellingen waarvoor samenhangende maatregelen worden ingezet:

A. Heldere en uitdagende doelen voor taal en rekenen
B. Stimuleren van excellente leerlingen
C. Verhogen van onderwijsrendement en voorkomen van studieuitval

Deze drie doelen worden op grond van het onderliggende beleid nader geconcretiseerd en waar mogelijk SMART gemaakt, zodat in het vervolg van deze beleidsdoorlichting vastgesteld kan worden in hoeverre de doelen in 2015 ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

A. Heldere en uitdagende doelen voor taal en rekenen (via referentieniveaus en centrale toetsen)

Op basis van het advies van de Commissie Meijerink vormen de referentieniveaus het ijkpunt voor de eindtoets basisonderwijs en voor centrale toetsing van taal en rekenen aan het eind van het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.[23] Gezamenlijke heldere niveaus zorgen voor een gemeenschappelijke taal bij het stellen van doelen voor Nederlandse taal en rekenen (het "wat"). Een objectieve norm garandeert de onderlinge vergelijkbaarheid van diploma's en een systeem van equivalering bewaakt het niveau door de jaren heen. Centrale toetsen bieden (naast het professionele oordeel van docenten) een ijkpunt op schakelmomenten in de onderwijsloopbaan, zoals de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs. Leerlingen en leraren benutten dat voor keuzes over het vervolgonderwijs. Centrale toetsen dragen zo bij aan een compleet inzicht om leerlingen onderwijs te bieden dat het beste bij de leerling past. Voor leerlingen en leraren is door deze doelen helder wat er van hen verwacht wordt en waar ze naartoe kunnen werken, zodat het onderwijs effectiever kan worden ingericht. Schooltypen kunnen beter op elkaar aansluiten, waardoor herhalingen of juist hiaten worden voorkomen.[24] Onderwijstijd wordt zo effectiever benut.
Ook dragen de referentieniveaus, door een duidelijk richtpunt te bieden, bij aan het opbrengstgericht werken zoals beschreven in de *Beleidsdoorlichting Ambitieus leerklimaat* (BD2) en het transparant maken van resultaten zoals

[23] Commissie Meijerink (2008), *Over de drempels met taal en rekenen*
[24] Commissie Meijerink (2008), *Over de drempels met taal en rekenen.* Inspectie van het Onderwijs (2008), Themaonderzoeken basisvaardigheden taal, rekenen/wiskunde en sociale omgang PO/VO/BVE.

beschreven in de *Beleidsdoorlichting Resultaten inzichtelijk* (BD4). De doorlopende toetslijn die is ontstaan voor taal en rekenen, helpt scholen doelgerichtere onderwijsprogramma's te realiseren, leerlingprestaties te meten, na te gaan waar leerlingen achterblijven of meer uitdaging nodig hebben en daar effectieve lesinterventies op in te zetten. Het stimuleert scholen en leerlingen te presteren en maakt het mogelijk het taal- en rekenonderwijs gericht te verbeteren.

De bijbehorende SMART-doelen zijn:
- Leerlingen in het po, vo en mbo halen hogere prestaties op de centrale toetsen voor taal en rekenen
- Minder herhalingen en hiaten in de aansluiting van schooltypen in po, vo en mbo (door referentieniveaus en centrale toetsen)
- Opbrengstgericht werken wordt ondersteund en gestimuleerd (BD2)

B. Stimuleren van excellente leerlingen

Vanuit de overweging dat scholen alle leerlingen een passend leerprogramma moeten bieden, ook hoogbegaafde en excellente leerlingen, zijn maatregelen getroffen om de 20% (in potentie) best presterende leerlingen in po en vo te stimuleren. In 2013 werd een nieuw, geïntensiveerd beleidstraject gestart voor toptalenten in het funderend onderwijs, gebaseerd op het inzicht dat de nadruk op de cognitief best presterende leerlingen te beperkt was en de aandacht voor toptalenten nog steeds achterbleef. De aandacht werd verbreed naar leerlingen in po, vmbo, havo en vwo, die meer uitdaging aankunnen dan hun medeleerlingen. Gesprekken op scholen lieten zien dat scholen in het funderend onderwijs belemmeringen ervaren in wet- en regelgeving die het bieden van maatwerk voor toptalent in de weg zit. Daarnaast ervaren docenten regelmatig handelingsverlegenheid als het gaat om een uitdagend aanbod voor excellente leerlingen.[25] Uit een onderzoek van GfK Intomart bleek dat een grote meerderheid van leraren, schoolleiders, ouders en leerlingen extra aanbod voor toptalenten noodzakelijk vindt.[26]

Voor het mbo wordt een nieuw excellentieprogramma ontwikkeld. Dat moet ambitieuze plannen en trajecten opleveren die werken aan verdieping en verbreding, trajecten die de beste studenten in staat stellen een hoger niveau van vakmanschap te bereiken. Instellingen moeten daarvoor duidelijk formuleren wat de instelling wil bereiken en in welke meetbare prestaties dat tot uitdrukking zal komen. In het programma speelt kennisdeling een belangrijke rol.

In het hoger onderwijs is de ambitie dat het niveau van de prestaties van excellente studenten stijgt en dat meer studenten deelnemen aan honours- of excellentieprogramma's. Jongeren waarvan veel wordt verwacht, raken meer gemotiveerd en leveren hogere prestaties. Door deel te nemen aan uitdagende programma's wordt meer verwacht van studenten en kunnen excellente studenten dus beter presteren. Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) heeft een uitgebreid programma opgezet om evidence te verzamelen over verschillende vormen van excellentiebeleid bij instellingen[27]. Er is voldoende massa nodig om een cultuuromslag te bewerkstellingen waardoor een ambitieus studieklimaat ontstaat en de prestaties van leerlingen omhoog gaan. Daarom is in het ho in eerste instantie gekozen voor de doelstelling van 10% deelname aan excellentietrajecten. Bij de latere uitwerking in de prestatieafspraken is deze doelstelling bijgesteld naar individuele afspraken met ho-instellingen.

[25] Onderwijsraad (2007), Presteren naar vermogen
[26] GfK Intomart (2014), in opdracht van ministerie van OCW
[27] NRO (2014, www.nro.nl), *toekenningen praktijkgericht onderzoek excellentie mbo ho*

De bijbehorende SMART-doelen zijn:

- Po: de grensscore bij de Cito-eindtoets voor de beste 20% leerlingen op de basisschool is gestegen ten opzichte van 2010.
- Vo:
  * de gemiddelde score op het eindexamen van de 20% best presterende vwo leerlingen is gestegen met 0,2 punt ten opzichte van 2010;
  * de percentages leerlingen die in meer vakken examen doen dan minimaal is voorgeschreven en die examen doen in een vak op een hoger niveau, zijn gestegen.
- Mbo:
  * hogere prestaties (in kennis, vaardigheden en/of houding) die in de mbo-opleiding zelf of in vervolgonderwijs of arbeidsmarkt tot uiting komen;
  * behalen van de beoogde percentages voor deelname aan excellentieprogramma's.
- Ho: 10% van de studenten doet een excellent traject.

C. Verhogen van onderwijsrendement en voorkomen van studieuitval

Voortijdig schoolverlaten (vsv)

Voortijdig schoolverlaten betekent dat jongeren geen startkwalificatie in het onderwijs halen, oftewel minimaal een diploma havo/vwo of op mbo-2-niveau. Een gerichte aanpak van vsv kan veel latere maatschappelijke problemen voorkomen.[28] Voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten is een landelijke doelstelling van maximaal 25.000 vsv'ers in 2016 vastgesteld. Jaarlijks wordt op basis van een heldere definitie gekeken hoeveel jongeren het afgelopen jaar het onderwijs zonder startkwalificatie hebben verlaten. De vastgestelde prestatienormen werken toe naar het behalen van deze doelstelling. Onderwijsinstellingen en gemeenten hebben zich gecommitteerd aan deze doelstelling door het ondertekenen van een tripartiet convenant met het ministerie van OCW. In de manier waarop zij deze doelstellingen realiseren krijgen de regio's de ruimte om maatwerk te bieden, passend bij de lokale behoeften.

Leerlingen voor wie een diploma niet is weggelegd moeten door praktijkonderwijs (pro) en voortgezet speciaal onderwijs (vso, profiel arbeidsmarktgericht) naar een duurzame plaats op de arbeidsmarkt worden geleid, als dat kan. De opbrengsten van de instellingen worden voor zover mogelijk beoordeeld aan de hand van de mate waarin leerlingen een plaats vinden op de arbeidsmarkt.

Verhogen rendement en voorkomen studieuitval

Afgezien van vsv vindt er in vo, mbo en ho studieuitval plaats en zijn er relatief veel leerlingen en studenten die studievertraging oplopen en van opleiding switchen. Door het verbeteren van de doorstroom, een bewustere studiekeuze en onderwijsloopbaanbegeleiding en een goede aansluiting tussen onderwijssoorten, kan de uitval worden verminderd, de toeleiding naar de arbeidsmarkt worden verbeterd en het onderwijsrendement worden verhoogd.

De bijbehorende SMART-doelen zijn:

- Vsv (vo en mbo): maximaal 25.000 vsv'ers in 2016.
- Pro en vso (profiel arbeidsmarktgericht): minder uitstroom naar een situatie zonder werk (doorleren of betere toeleiding naar de arbeidsmarkt).
- Vo: minder switchen en minder uitval in het vo en een betere voorbereiding op vervolgonderwijs (in vo, mbo of ho).
- Mbo: minder switchen en minder uitval in het mbo en een betere voorbereiding op vervolgonderwijs (in mbo of ho) of de arbeidsmarkt.
- Ho: minder uitval, minder switchen en een hoger onderwijsrendement.

[28] Ecorys (2009), MKBA Voortijdig Schoolverlaten.

4.1.3 Beleidsinstrumenten

A. Instrumentarium heldere en uitdagende doelen voor taal en rekenen

Integratie referentieniveaus en centrale toetsen (po, vo, mbo)
In de referentieniveaus is voor het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs duidelijk beschreven wat leerlingen op verschillende momenten in hun leerloopbaan moeten kennen en kunnen op het gebied van taal en rekenen. De referentieniveaus worden geïntegreerd in de eindtoetsen po en in de centrale toetsing voor Nederlandse taal en rekenen aan het eind van het vo en mbo. Alle mbo-opleidingen krijgen generieke examenonderdelen voor Nederlandse taal en rekenen. Voor mbo-niveau 4 komt daar vanaf studiejaar 2012-2013 nog Engels bij. Centrale taal- en rekenexamens worden sinds 2014 stapsgewijs ingevoerd in het mbo.

B. Instrumentarium stimuleren van excellente leerlingen

Funderend onderwijs (po en vo): bestuurlijke afspraken over uitdagend aanbod en maatwerk, wegnemen belemmeringen en kennisverspreiding
Op grond van gesprekken met scholen, docenten, leerlingen, kenniscentra en belangenorganisaties zijn in de bestuursakkoorden (2012-2015) met de PO-Raad en de VO-Raad afspraken gemaakt. De basisscholen gaan een uitdagend aanbod bieden voor de cognitief meest talentvolle en voor hoogbegaafde leerlingen (streefwaarde: 90% van de basisscholen in 2015; in 2010 was dat 70%). En de vo-scholen gaan maatwerk bieden aan nagenoeg alle excellente en hoogbegaafde leerlingen. Tevens wordt er gestreefd naar meer vo-scholen met een uitgesproken profiel gericht op excellentiebevordering en talentontwikkeling. Scholen kunnen het geld uit de prestatiebox benutten om deze doelen te realiseren.

In 2014 zijn de volgende aanvullende maatregelen genomen (plan van aanpak 2014-2018):

- Stelsel: aanpassen van wet- en regelgeving om belemmeringen weg te nemen; meer mogelijkheden creëren voor maatwerk en flexibiliteit.
- Faciliteren van het onderwijsveld met middelen via de prestatiebox en verspreiding van kennis en materialen (via het digitale informatiepunt talentontwikkeling en via regionale talentnetwerken).
- Afspraken over doelstellingen, inclusief financiële impuls, in de sectorakkoorden:
  * Po: alle scholen herkennen toptalenten en bieden hen een uitdagend onderwijsaanbod; voor elke leerling wordt een passend onderwijsaanbod gerealiseerd; alle leraren beheersen in 2020 de differentiatievaardigheden en zijn daarmee vakbekwaam.
  * Vo: Meer leerlingen worden uitgedaagd: in 2018 is er aanbod op alle scholen, een substantiële stijging van het aantal leerlingen dat zich uitgedaagd voelt in het onderwijs en beschikt 100% van de docenten over de complexe vaardigheden.
- Kennisvergaring en verspreiding: NRO-onderzoeksprogramma ‘Excellentie in het onderwijs’.
- Communicatie: aandacht voor toptalent/excellentie vergroten; goede voorbeelden van scholen, leerlingen en bedrijven een podium bieden.

De voortgang wordt gemeten aan de hand van de volgende indicatoren:

- Po: het aandeel scholen dat leerlingen begeleidt in het ontdekken en ontwikkelen van hun talenten
- Vo: het aantal leerlingen dat zich uitgedaagd voelt in het onderwijs (moet in 2018 substantieel zijn gestegen).

Middelbaar beroepsonderwijs: excellentieprogramma
In de begrotingsafspraken 2014 is vanaf 2015 jaarlijks 25 miljoen euro gereserveerd voor een excellentieprogramma in het mbo. Het idee is dat mbo-instellingen kunnen meedoen aan dit programma door plannen in te dienen bij een regiegroep die zal toezien op de ambities en meetbare prestaties. Een specifiek onderdeel van het excellentieprogramma is het ontwikkelen van een eigentijdse vorm van de meester-gezel-formule in samenwerking met het bedrijfsleven.

Hoger onderwijs: Sirius-programma, prestatieafspraken en collegegeld
Het ministerie van OCW heeft tussen 2008 en 2014 € 61 miljoen beschikbaar gesteld voor excellentie door middel van het Sirius programma. Het doel was om getalenteerde studenten te stimuleren om het beste uit zichzelf te halen. Vanuit het Sirius programma werden financiële middelen beschikbaar gesteld aan hogescholen en universiteiten om excellentie/honoursprogramma’s op te zetten. Platform Beta Techniek voerde het programma uit en faciliteert kennisuitwisseling en netwerkvorming. In 2014 liep het programma af en de meeste instellingen hebben hun excellentie/honoursprogramma ingebed in hun structurele aanbod of zijn daarmee bezig. Ter voorbereiding van de slotconferentie van Sirius zijn er verschillende ronde tafels in de land georganiseerd die hebben geleid tot een zevental aanbevelingen voor de toekomst van het excellentiebeleid. Deze staan in het Manifest voor het excellentieonderwijs van de toekomst die op 1 oktober 2014 aan de minister werd aangeboden.

In de hoofdlijnenakkoorden met de VSNU en de Vereniging Hogescholen (toen nog HBO-raad) is afgesproken dat naast maatregelen om de basiskwaliteit van opleidingen te verbeteren en te waarborgen blijvende aandacht nodig is voor excellentie. Daarbij gaat het onder andere om honours tracks en University Colleges, om andere opleidingen en tracks die een hoger dan regulier eindniveau realiseren en om excellente opleidingen. Afgesproken is dat bestaande initiatieven verder worden uitgebouwd en verduurzaamd. Universiteiten en hogescholen geven in hun prestatieafspraken aan welke visie zij op excellentie hebben en met welke ambities en maatregelen zij deze visie verwezenlijken. Dat moet in elk geval leiden tot meer studenten in excellente trajecten op stelselniveau en meer excellente opleidingen. In het hoofdlijnenakkoord met de universiteiten is afgesproken dat het percentage studenten in excellente trajecten stijgt van 3,5% naar 7% in 2015. Dit percentage is niet als richtlijn gehanteerd voor de prestatieafspraken. Instellingen mochten hun eigen ambitie hanteren uitgaand van hun specifieke uitgangssituatie en context.

De mogelijkheid om meer collegegeld te mogen vragen voor excellente opleidingen
in het hoger onderwijs stimuleert instellingen om meer uitdagende trajecten te ontwikkelen. Deze maatregel is verankerd in de Wet Kwaliteit in Verscheidenheid. Om het oordeel Excellent te krijgen is het nodig dat de opleiding systematisch en over de volle breedte ver boven de gangbare basiskwaliteit uitsteekt en geldt als een (inter)nationaal voorbeeld.

C. Instrumentarium verhogen onderwijsrendement en voorkomen studieuitval

Vsv-actieprogramma (regionale aanpak)
Verzuim is vaak een voorbode van schooluitval (vsv). Onderwijsinstellingen zijn verplicht het ongeoorloofd schoolverzuim te registreren en aan de gemeente te melden (via het Meldregister). Leerplicht (voor 18-minners) en het Regionaal Meld- en coördinatiepunt (RMC, voor 18-23-jarigen) treden samen met onderwijsinstellingen in 39 RMC-regio’s preventief op om te voorkomen dat

verzuimende jongeren uitvallen én om jongeren die zijn uitgevallen terug te leiden naar het onderwijs. Onderwijsinstellingen en gemeenten in een RMC-regio bedenken samen zelf maatregelen om vsv te bestrijden, gebaseerd op een analyse van de regionale problematiek. OCW schrijft niet voor welke maatregelen moeten worden genomen; dat maakt maatwerk mogelijk. Op basis van een eigen evaluatie kunnen regio's tussentijds besluiten om maatregelen aan te passen of nieuwe maatregelen te nemen. OCW maakt de vsv-resultaten van de onderwijsinstellingen in de regio openbaar en gaat het gesprek aan met de onderwijsinstellingen (en RMC-contactgemeente), op bestuurlijk en uitvoerend niveau, over hun resultaten en de maatregelen die nodig zijn om het aantal vsv'ers in een regio te verminderen. Bij goede vsv-resultaten volgt een prestatiegerichte beloning van de onderwijsinstellingen, dus bovenop de reguliere bekostiging voor leerlingen.

Onderwijsloopbaanbegeleiding in vo (LOB)
De VO-scholen zijn verantwoordelijk voor een goede kennismaking en voorbereiding van de leerlingen op het vervolgonderwijs. Het project Stimulering Loopbaanoriëntatie en –begeleiding (LOB) stimuleert scholen een kwaliteitsslag te maken op LOB, met als uiteindelijk doel dat leerlingen in staat zijn om hun eigen loopbaan te sturen en keuzes te maken rondom onderwijs en hun (leer)loopbaan. Het beoogde resultaat is dat minder leerlingen als gevolg van een verkeerde keuze switchen dan wel uitvallen en talenten goed benut worden. LOB kan in samenwerking met het vervolgonderwijs en het bedrijfsleven steviger in de school worden verankerd. Tot 2015 heeft de VO-Raad subsidie ontvangen voor het uitvoeren van het meerjaren projectplan 'Stimulering LOB'.

Onderwijsloopbaanbegeleiding in mbo (SchoolEx en LOB)
In het mbo is het SchoolEx-programma opgezet dat intake-, ombuigings- en exitgesprekken met leerlingen stimuleert, gericht op het kiezen van een opleiding met een beter arbeidsmarktperspectief of op langer doorleren. Voor het schooljaar 2014/15 is er een bijsluiter met onder meer informatie over het arbeidsmarktperspectief. Tevens bestaat in het mbo ook een stimuleringsprogramma LOB. Ongeveer de helft dan de mbo-instellingen neemt hieraan deel. Daarnaast is een wetsvoorstel in voorbereiding om de aanmelding tot het mbo te vervroegen naar 1 april. Hierdoor is het mogelijk om eerder met de jongeren in gesprek te gaan over de aansluiting van een opleiding bij hun talenten en hun toekomstige kansen op de arbeidsmarkt. Dit vereist van de instelling een verdere professionalisering van het systeem van intake.

Experimenten overstap vmbo-mbo
Om op het kritieke moment van de overstap van het vmbo naar het mbo het voortijdig schoolverlaten terug te dringen zijn experimenten vm2 gestart. Het experiment richtte zich op leerlingen in de derde klas van de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo, met een verhoogd risico op uitval. Het hield een doorlopende route in van het vmbo direct naar een aansluitende startkwalificatie op mbo-niveau 2. Samenwerkende vmbo- en mbo instellingen kregen tijdelijke ruimte om voor deze leerlingen een geïntegreerde, doorlopende route aan te bieden. Een belangrijke succesfactor is de binding van de leerling aan het onderwijs. Samenwerking tussen vmbo en mbo is daarbij een noodzakelijke voorwaarde, net als meer keuzeruimte voor leerlingen binnen het experiment. De experimenten moeten bijdragen aan een meer aantrekkelijke beroepsonderwijsroute voor de meer kwetsbare jongeren door de overstap minder groot te maken maar ook door de integratie van programma's en een eerdere start met mbo-stof. De ervaringen zijn meegenomen in de experimenten vakmanschap en technologieroute, die in augustus 2014 van start gegaan.[29]

AO en leerwerktrajecten in vmbo
Daarnaast is voor leerlingen in het vmbo die met name praktisch zijn ingesteld en die moeite hebben met de overgang naar het mbo de mogelijkheid van een

[29] OCW (kamerbrief, 2013), *Evaluatie experiment leerroute 'vm2'*

assistentenopleiding (ao) in het vmbo en van leerwerktrajecten (lwt) ontwikkeld. Ter vervanging van leerjaar 3 en 4 van het vmbo-bb kunnen leerlingen een lwt of ao volgen. Met een leerwerktraject of ao-diploma komt de startkwalificatie dichterbij voor deze jongeren en wordt bijgedragen aan het voorkomen van uitval.

Toeleiding tot de arbeidsmarkt vanuit pro en vso

Voor het vso is per 1 augustus 2013 de Wet kwaliteit (V)SO ingevoerd gericht op verbetering van de opbrengsten van het (v)so, betere aansluiting tussen (v)so en vervolgbestemming en minder uitstroom naar een situatie zonder werk.
In 2010 heeft het Kabinet daarnaast een adviescommissie ingericht om advies uit te brengen over het concept werkscholen. Op basis daarvan was voor pro en vso de ambitie om scholen, gemeenten, kenniscentra en bedrijfsleven in 30 arbeidsmarktregio's tijdelijk te ondersteunen bij het opzetten van werkscholen. De aanpak voor werkscholen is gaandeweg omgezet in investeren in het project 'Boris'. Dit project richt zich op de ontwikkeling van een effectieve route naar de arbeidsmarkt voor vso- en pro-leerlingen door gebruik te maken van het systeem van werkend leren in het mbo (met kwalificatiestructuur, leerbedrijven en branchecertificering). Uit evaluaties bleek dat dit een kansrijkere aanpak was dan de werkscholen.

Entreeopleiding mbo

In het mbo krijgt de entree-opleiding een aparte positie. Een entreeopleiding is gericht op het behalen van een diploma dat toegang biedt tot vervolgonderwijs, maar kan ook leiden tot uitstroom naar de arbeidsmarkt. Jongeren met een entreediploma die een baan hebben van 12 uur of meer, worden voor wat betreft de prestatiebeloning voor de onderwijsinstelling niet meer meegeteld als vsv'er. Ze blijven wel in beeld van de gemeente, want zij hebben immers nog geen startkwalificatie. Studenten die zich aanmelden voor een entreeopleiding worden beter voorgesorteerd: in de wet wordt vastgelegd dat entreeopleidingen uitsluitend toegankelijk zijn voor studenten die niet aan de vooropleidingseisen voor mbo-2, mbo-3 of mbo-4 voldoen en die niet meer tot de doelgroep van het vo behoren (d.w.z. volledig leerplichtig zijn). Entreeopleidingen zijn niet toegankelijk voor studenten met veel problemen die wel aan de vooropleidingseisen voldoen; zij kunnen tijdelijk worden opgevangen en begeleid in een plusvoorziening. Deze voorsortering leidt tot een eenduidiger onderwijsaanpak zodat het onderwijs daadwerkelijk op de doelgroep kan worden afgestemd. Hierdoor moet de uitval van deze deelnemers verder worden verlaagd en/of moeten deelnemers die geen startkwalificatie kunnen behalen, tot het maximum van hun capaciteiten opgeleid worden en voorbereid worden op een werkzaam bestaan.

Doelmatige leerwegen mbo

In de Wet Doelmatige Leerwegen, die per 1 augustus 2014 in werking is getreden, is een aantal maatregelen uitgewerkt om een generieke prestatieverbetering (verhoging van de onderwijskwaliteit en meer doelmatigheid) te bewerkstellingen, zodat scholen en studenten meer tijd aan onderwijs besteden en deze tijd efficiënter benutten. Hiertoe behoren onder meer het verkorten van mbo-opleidingen en het intensiveren van onderwijs en het invoeren van vooropleidingseisen voor mbo-2-opleidingen. Deze maatregelen kunnen (indirect) consequenties hebben voor de uitval en het rendement in het mbo.

Prestatieafspraken hoger onderwijs

In het hoger onderwijs zijn met alle bekostigde hoger onderwijsinstellingen prestatieafspraken gemaakt gericht op het verbeteren van onderwijskwaliteit en studiesucces, profilering en zwaartepuntvorming en valorisatie. In het kader van de prestatieafspraken hebben alle hogescholen en universiteiten eigen ambities geformuleerd op een zevental verplichte indicatoren. Bewust is gekozen voor een variatie aan indicatoren om eenzijdige focus op één van de indicatoren te voorkomen. De indicatoren die zich richten op het verbeteren van het studiesucces zijn: uitval, switch en rendement. Alle instellingen hebben op deze indicatoren ambities geformuleerd die passen bij hun eigen specifieke context en uitgangssituatie. Er is geen sprake van algemeen geldende streefwaarden. Dit stelt instellingen in staat om realistische en haalbare ambities te formuleren. De Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek heeft beoordeeld of de ambities van de instellingen inderdaad ambitieus en realistisch waren. Jaarlijks rapporteert de reviewcommissie over de voortgang van de prestatieafspraken op sectorniveau. In 2016 wordt beoordeeld of de instellingen al hun ambities hebben gerealiseerd. Indien dit niet het geval blijkt te zijn, heeft dit financiële consequenties.

Bewuste studiekeuze ho

Studenten geven aan dat een verkeerde studiekeuze de belangrijkste reden om de studie na het eerste jaar niet voort te zetten[30]. Daarnaast blijkt dat studenten die minder bewust hebben gekozen en een minder goede match ervaren, vaker uitvallen. Het is daarom zowel voor de student als voor het benutten van de talenten in de samenleving van groot belang dat studenten een goede studiekeuze maken zodat zij sneller op de voor hen juiste plek in het hoger onderwijs terechtkomen. Daarbij komt dat studenten die zich laat aanmelden, aanzienlijk vaker uitvallen in hun eerste studiejaar dan studenten die zich eerder aanmelden[31]. Door het vervroegen van de aanmelddatum (1 mei) voor een opleiding in het hoger onderwijs en de invoering van studiekeuzeactiviteiten (zoals gesprekken met studenten, matchingsdagen en/of digitale vragenlijsten) met een studiekeuzeadvies, kunnen studenten beter worden geholpen bij het maken van een goede studiekeuze.

Aanscherping toelatingseisen ho

De toelatingseisen tot het hoger onderwijs zijn aangescherpt in de Wet Kwaliteit in Verscheidenheid, om de kans op een niet succesvolle studieloopbaan te verminderen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de maatregel dat sommige mbo-opleidingen niet automatisch meer toegang zouden geven tot sommige hbo-opleidingen. Die maatregel gaat in collegejaar 2015/16 voor het eerst in.

4.1.4 Specificatie uitgaven naar beleidsinstrumenten

In iedere onderwijssector zijn met de instellingen of met de sector als geheel afspraken gemaakt om de onderwijsprestaties te verbeteren. Daartoe zijn budgetten opgenomen in de prestatiebox voor po en vo en in de lumpsum voor mbo en ho. Deze bedragen zijn opgenomen in paragraaf 3.3 en zijn niet specifiek toegerekend aan een bepaald beleidsdoel of instrument. In 2015 gaat het in totaal om € 844 miljoen. De instellingen gebruiken deze middelen, naast hun reguliere lumpsumbudget, om hun ambities te realiseren, onder andere voor het beleidsdoel doelgerichte leerroutes en verhogen rendement.

Daarnaast is specifiek voor een aantal beleidsinstrumenten een additioneel budget beschikbaar gesteld. Deze zijn in onderstaande tabel opgenomen. Soms maken deze bedragen onderdeel uit van de prestatiebox en zijn daarom tussen haakjes weergegeven; zij tellen niet mee in de totaaltelling om dubbeltellingen

[30] ResearchNed (2014), Monitor beleidsmaatregelen 2014

[31] ResearchNed (2010), Onderzoek naar de impact van vervroeging van de aanmelddatum in het hoger onderwijs,

met hoofdstuk 3 te voorkomen. De overige bedragen in de tabel betreffen additioneel budget en tellen op tot het totaal.

Tabel: specifieke uitgaven per hoofdlijn (bedragen in miljoen euro)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hoofdlijn A: taal en rekenen						
PO: Taal en rekenen + Centrale toetsen	17,0	20,0	4,4	1,2	3,0	4,9
PO: Taal en rekenen (prestatiebox)	(24,0)	(24,0)	(36,0)	(36,0)	(25,0)	(25,0)
VO: Taal en rekenen (ongespecifiseerd in prestatiebox)	-	-	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)
MBO: Centrale toetsen (vanaf 2015 deels in kwaliteitsafspraken)	-	-	11,9	13,6	13,6	6,2
MBO: Taal en rekenen (vanaf 2015 in kwaliteitsafspraken)	-	58,8	54,0	52,3	52,6	(pm)
Hoofdlijn B: excellentie						
PO: Maatwerkaanbod excellentie	3,7	2,8	0,2	0,0	0,0	0,0
PO: Excellentie (prestatiebox)	-	-	(12,0)	(18,0)	(18,0)	(18,0)
VO: Excellentie (prestatiebox)	-	-	(8,0)	(12,0)	(12,0)	(24,0)
MBO: Excellentieprogramma	-	-	-	-	-	1,0
MBO: Excellentieprogramma (in kwaliteitsafspraken)	-	-	-	-	-	(24,0)
HO: Sirius-programma	11,4	12,0	11,5	10,3	8,0	2,4
HO: Prestatieafspraken (ongespecificeerd)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)
HO: Hoger collegegeld	-	-	-	-	-	-
Hoofdlijn C: rendement						
VSV: Actieprogramma	135,3	115,7	122,7	94,2	98,4	99,3
PRO/VSO: Toeleiding arbeid	-	-	-	0,2	0,4	0,6
VO en MBO: LOB en SchoolEx	7,8	1,7	5,1	13,1	11,8	3,4
Experimenten vmbo-mbo	5,1	3,8	1,4	2,0	0,1	0,0
VMBO: AO en LWT	0,3	0,6	0,2	0,2	0,1	0,2
MBO: Entreeopleiding	-	-	-	0,0	0,0	0,0
MBO: Doelmatige leerwegen	-	-	-	37,9	75,9	95,0
HO: Prestatieafspraken (ongespecificeerd)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)
HO: Bewuste studiekeuze (onderdeel BD4)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)
HO: Toelatingseisen	-	-	-	-	-	-
Totaal	180,6	215,4	211,4	225,1	263,9	213,0

Bron: OCW (2015)

4.2 Hoofdlijn A: Heldere en uitdagende doelen voor taal en rekenen

4.2.1 Realisatie beoogde doelen hoofdlijn A

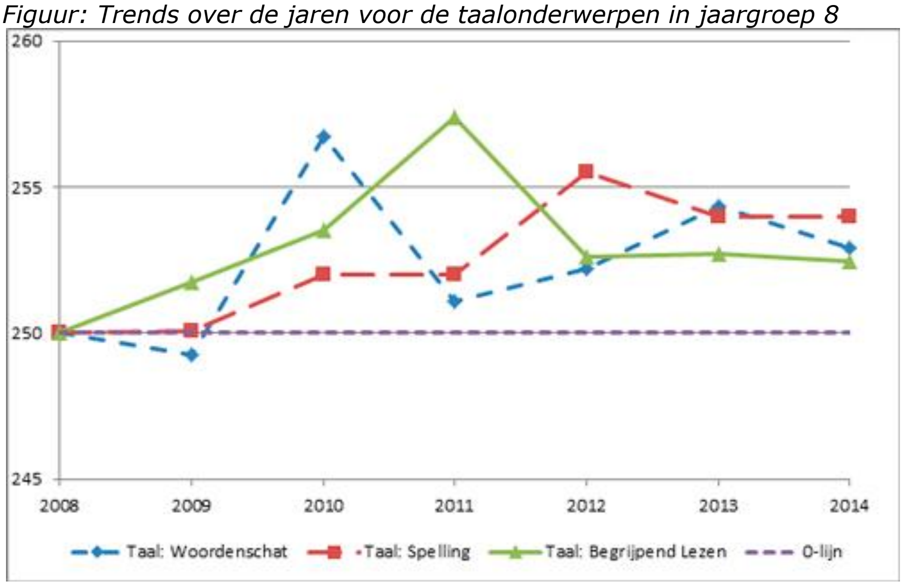
Doel 1: Leerlingen in het po, vo en mbo halen hogere prestaties op de centrale toetsen voor taal en rekenen

Dit doel is nog niet (volledig) gerealiseerd: de prestaties voor taal en rekenen in het primair onderwijs zijn de laatste jaren redelijk stabiel en in het voortgezet onderwijs stijgen de prestaties, maar lopen de rekenprestaties in vmbo-bb, vmbo-kb en havo nog beduidend achter bij vmbo-gt en vwo. De streefwaarden voor de CITO-eindtoets in het po en voor de PISA-scores in het vo zijn nog niet gehaald. In het mbo is nog grotendeels sprake van een pilotfase, waardoor de prestaties in de verschillende jaren (nog) niet goed vergelijkbaar zijn. Ook hier liggen de prestaties op de toetsen voor rekenen beduidend lager dan voor taal. In de komende studiejaren zal blijken of de mbo-leerlingen hogere prestaties op de centrale toetsen voor taal en rekenen gaan halen.

Primair onderwijs
In het po voert CITO een jaarlijks peilingsonderzoek uit naar het onderwijsniveau van taal en rekenen. In november 2014 verscheen de zevende meting[32]. In vergelijking met 2013 blijken er nauwelijks verschillen te zijn, terwijl er in de periode 2009-2012 sterke wisselingen optraden bij de drie taalvaardigheden. De laatste drie jaar is een stabiel beeld ontstaan dat gemiddeld gestegen is ten opzichte van 2008. Voor de rekenvaardigheden is ook sprake van een stabilisatie op een iets hoger niveau dan in 2008, vergelijkbaar met het niveau van 2010 en iets lager dan in 2012. geweest. Bij elkaar genomen blijkt dat in 2014 zowel taal als rekenen een stabiel en consistent beeld geven. In beide gevallen is de groei ten opzichte van 2008 vergelijkbaar met een gemiddelde van iets minder dan 1% van de standaarddeviatie per jaar. CITO constateert dat een dergelijke groei op zich niet opzienbarend lijk, maar over de jaren en vaardigheden heen bezien is dit toch een redelijk positief resultaat. Dit resultaat is vooral ook positief te noemen als we naar de verschuiving in leeftijd van de leerlingen kijken, vooral ten gevolge van de afname van het aantal vertraagde leerlingen in de periode van 2008 tot en met 2014. Bij de vergelijking van de vaardigheid over de gehele populatie is te zien dat dit – over de jaren heen – niet ten koste is gegaan van het prestatieniveau. Sterker nog: daar is eerder sprake van een stijging. Het zou betekenen dat hier een efficiëntieslag gemaakt is door het onderwijs.

Ook de onderwijsinspectie constateert in het Onderwijsverslag 2013/2014 dat prestaties van de leerlingen aan het einde van de basisschool de laatste jaren redelijk stabiel zijn[33].

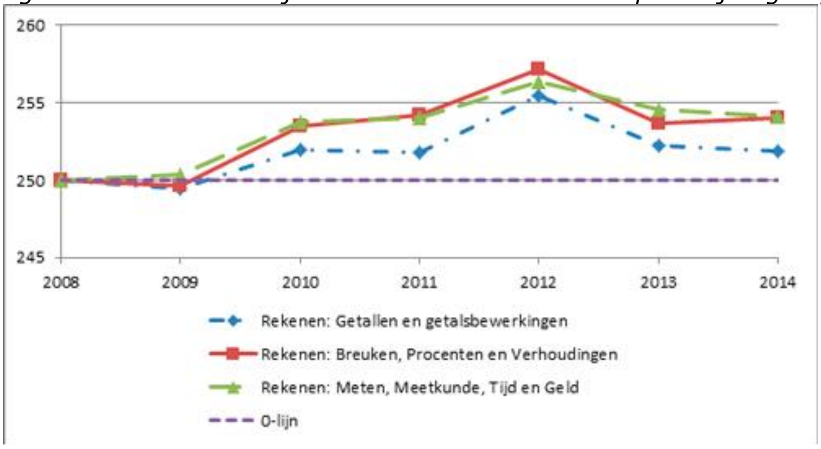
Figuur: Trends over de jaren voor de taalonderwerpen in jaargroep 8



Bron: CITO (2014)

[32] CITO (2014), *Jaarlijkse Meting Taal en Rekenen*, pag.7 (JMTR, voorheen JPON).
[33] Inspectie van het Onderwijs (2015), *De staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2013/2015*, pag.23

Figuur: Trends over de jaren voor de rekenonderwerpen in jaargroep 8



Bron: CITO (2014)

Daarnaast voert CITO periodieke peilingsonderzoeken van het onderwijsniveau (PPON) uit waarin de rekenvaardigheden en taalvaardigheden nader worden geanalyseerd en waar mogelijk worden vergeleken met eerdere peilingsonderzoeken. De meest recente PPON-onderzoeken zijn uitgevoerd in 2013 en 2014 en hebben betrekking op de onderwijspopulaties 2009 (schrijfvaardigheid), 2010 (spreekvaardigheid), 2011 (rekenvaardigheden) en 2011/12 (leesvaardigheid). In vergelijking tot eerdere peilingen in 1987, 1992 en 1997 zijn de verschillen in rekenniveau op de meeste onderwerpen zeer klein. Verschillen in vaardigheden tussen leerlingen worden met name verklaard door sociaal-economische achtergrond, samenstelling van de schoolbevolking, leeftijd, geslacht en gehanteerde rekenmethode[34]. In de vergelijking van de leesvaardigheid van 2011 ten opzichte van 2004 is er een kleine stijging in de vaardigheid van het interpreteren van teksten en woordenschat. Voor het begrijpen van teksten, studerend lezen en opzoeken is er geen groei of achteruitgang aantoonbaar[35]. Op sommige schrijfopdrachten worden in 2009 lagere prestaties gehaald dan in 1999, maar al met al zijn er geen duidelijke aanwijzingen dat leerlingen in 2009 slechter schrijven dan tien jaar daarvoor. Wel blijkt dat leerlingen sterk van elkaar verschillen in het niveau van schrijfvaardigheid, hetgeen een ondersteuning vormt voor het pleidooi van de onderwijsinspectie voor schrijfonderwijs op maat[36]. Ook ten aanzien van spreekvaardigheid blijken er grote verschillen te zijn tussen zwakke en vaardige leerlingen; er is daarbij geen informatie over verschillen met eerdere peilingen[37].

Tevens is in de beleidsagenda een algemene doelstelling opgenomen voor de onderwijsprestaties in het po: de gemiddelde score op de CITO-eindtoets gaat omhoog van 535,4 in 2010 naar 537 in 2015. Het gaat hier dus niet alleen om taal en rekenen, maar om de score op de totale eindtoets. Deze doelstelling wordt nog niet gehaald. De realisaties zijn de afgelopen jaren vrijwel constant. Dit beeld komt overeen met de redelijk stabiele prestaties op het gebied van taal en rekenen. Overigens worden vergelijkingen tussen de jaren belemmerd door de jaarlijkse hernormering van de eindtoets.

Tabel: gemiddelde score CITO-eindtoets in het po

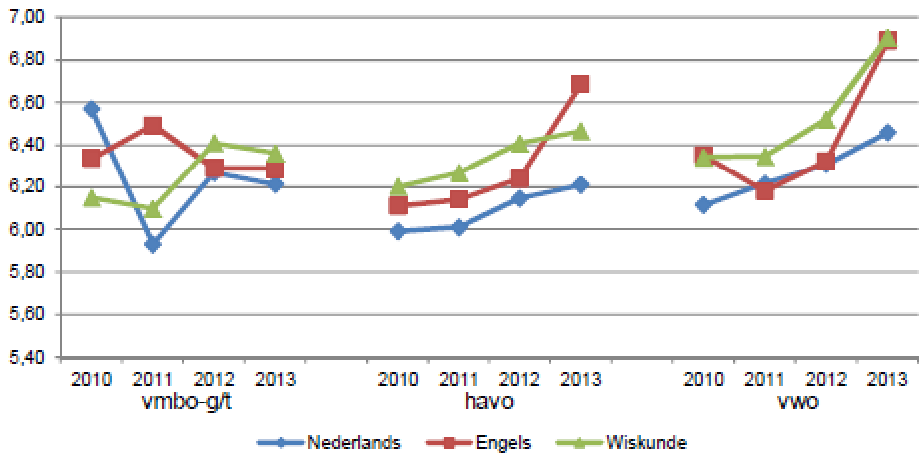
	2010	2011	2012	2013	2014	streefwaarde
Score eindtoets	535,4	535,5	535,5	535,0	534,8	537,0

Bron: CITO[38]

[34] CITO (2013), *Balans van het reken- en wiskundeonderwijs aan het einde van de basisschool*, pag.9-11 en 312
[35] CITO (2014), *Balans van de leesvaardigheid in het basis- en speciaal onderwijs*, pag.12
[36] CITO (2013), *Balans van de schrijfvaardigheid in het basis- en speciaal onderwijs*, pag.9
[37] CITO (2014), *Balans van de spreekvaardigheid in het basis- en speciaal onderwijs*, pag.8 en 12
[38] CITO (2014), *Terugblik en resultaten 2014, eindtoets basisonderwijs groep 8*, pag.2

Voortgezet onderwijs
Voor het vo zijn in het Bestuursakkoord VO streefwaarden opgenomen voor de eindcijfers Nederlands, Engels en wiskunde voor de periode 2011-2015. De streefwaarde voor 2015 ligt 0,2 punt hoger dan de realisatie in het studiejaar 2009/10. Regioplan monitort jaarlijks de ontwikkeling van de examencijfers. Het meest recente rapport bevat de cijfers tot en met examenjaar 2013. Opvallend is dat de trends in het vmbo-g/t grilliger zijn dan voor havo en vwo. In zowel havo en vwo is sinds 2011 voor alle vakken een continue stijging te zien en zijn de streefwaarden al bereikt[39]. Het eerstvolgende jaarrapport van Regioplan verschijnt naar verwachting in november 2015, tegelijk met de nieuwe Examenmonitor VO van OCW/DUO.

Figuur: Gemiddelde CE-cijfers voor de kernvakken in vmbo-g/t, havo en vwo, examenjaren 2010 tot en met 2013



Bron: DUO, bewerking Regioplan (2014)

In de jaarlijkse Examenmonitor VO van OCW/DUO worden de slagingspercentages en de gemiddelde cijfers van vo-leerlingen voor het centraal examen gepresenteerd, uitgesplitst naar schooltypen en de kernvakken Nederlands, Engels en wiskunde. Uit onderstaande tabel blijkt dat in 2014 de stijging in havo doorzet en in vwo enige daling optreedt, maar dat de streefwaarden nog steeds bereikt worden. In het vmbo betekent de stijging van het gemiddeld cijfer voor het centraal examen wiskunde in 2014 dat daar de streefwaarden nu ook (vrijwel) bereikt worden.

Tabel: gemiddeld CE-cijfer voor Nederlands, Engels en wiskunde

	2010	2011	2012	2013	2014
Nederlands:					
- Vmbo-b	6,38	6,32	6,47	6,63	6,52
- Vmbo-k	6,17	6,02	6,15	6,15	6,18
- Vmbo-gt	6,57	5,93	6,27	6,22	6,26
- Havo	5,99	6,01	6,15	6,21	6,31
- Vwo	6,12	6,22	6,31	6,46	6,45
Engels:					
- Vmbo-b	6,75	6,64	6,86	6,95	7,01
- Vmbo-k	6,33	6,36	6,36	6,30	6,34
- Vmbo-gt	6,34	6,49	6,29	6,29	6,73
- Havo	6,11	6,14	6,24	6,69	6,88
- Vwo	6,35	6,18	6,32	6,89	6,77
Wiskunde:					
- Vmbo-b	6,53	6,42	6,75	6,74	6,82
- Vmbo-k	6,07	5,98	6,29	6,25	6,25

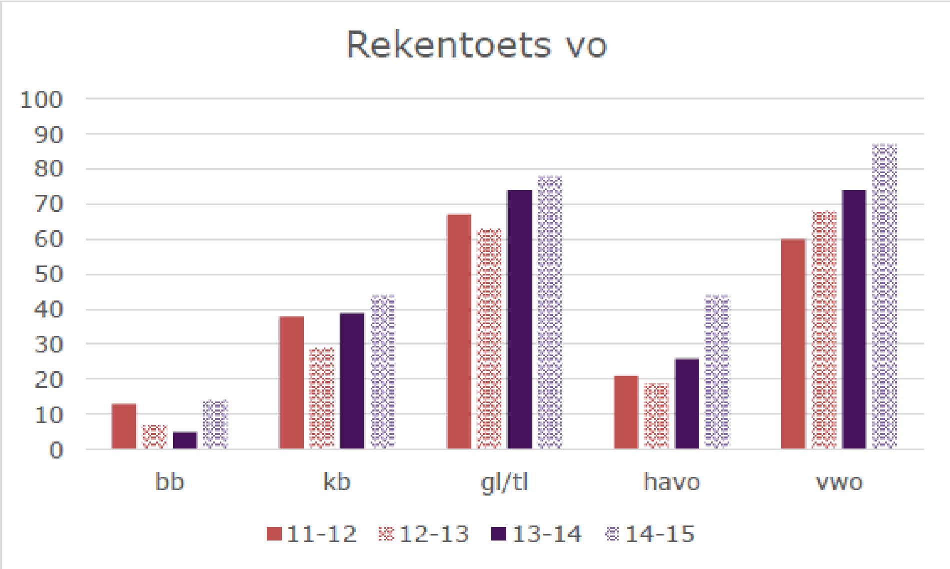
[39] Regioplan (2014), *Achtergronden en determinanten ontwikkeling examencijfers*, pag.5-6

- Vmbo-gt	6,15	6,10	6,41	6,36	6,51
- Havo	6,20	6,27	6,41	6,47	6,59
- Vwo	6,34	6,34	6,52	6,90	6,64

Bron: OCW/DUO

Sinds 2012 wordt er in het voortgezet onderwijs ook een rekentoets afgenomen, die sinds schooljaar 2013/14 een verplicht onderdeel is van het eindexamen. Het College voor Toetsen en Examens (CvTE) monitort de voortgang. De resultaten waren niet rooskleuring voor vmbo en havo, en een stuk beter voor het vwo. In schooljaar 2014/15 blijkt dat leerlingen in alle schooltypes gemiddeld betere prestaties hebben laten zien ten opzichte van 2013/14, maar de resultaten in vmbo-bb, vmbo-kb en havo lopen nog beduidend achter bij vmbo-gt en vwo.
In onderstaande figuur wordt de ontwikkeling weergegeven. Daarbij moet bedacht worden dat de cijfers tussen de jaren niet altijd goed vergelijkbaar zijn door verschillen in populaties en wijziging in cesuren (grenzen voor voldoende/onvoldoende).[40]

Figuur: gemiddelde percentage leerlingen dat in de rekentoets voldoet aan de referentiecesuur (per schooljaar)



Bron: CvTE (2015)

Tevens is in de beleidsagenda een algemene doelstelling opgenomen voor de onderwijsprestaties in het vo: de gemiddelde PISA-scores voor wiskunde, lezen en science stijgen van respectievelijk 526, 508 en 522 in 2009 naar 536, 516 en 526 in 2015.
In 2016 komen de nieuwe resultaten beschikbaar van het internationale PISA-onderzoekprogramma van de OECD naar de kennis en vaardigheden van 15-jarigen op het gebied van wiskunde en leesvaardigheid in 2015. De meest recente PISA-meting betreft 2012.[41] Daarin scoort Nederland boven het OESO-gemiddelde. Bij wiskunde neemt Nederland de tiende plaats in van de 65 deelnemende landen, en de vierde plaats als alleen gekeken wordt naar de 34 OESO-lidstaten. Bij leesvaardigheid scoort Nederland als vijftiende land en als tiende OESO-lidstaat. Ten opzichte van 2009 liggen de absolute scores voor wiskunde in 2012 iets lager. Bij leesvaardigheid is ongeveer hetzelfde gepresteerd als in 2009, maar enkele andere landen zijn verbeterd waardoor Nederland relatief is gedaald op de ranglijst[42].

[40] College voor Examens (2015), *Rapportage referentieniveaus taal en rekenen 2014-2015*, pag.32
[41] OECD (2013), *PISA 2012, Results in Focus*. PISA staat voor *Programme for International Student Assessment*.
[42] OCW en CITO, aanbiedingsbrief *Resultaten PISA-2012 in vogelvlucht*, pag.1-2

Tabel: gemiddelde PISA-score van Nederland

	2009	2012	Streefwaarde 2015
Wiskunde	526	523	536
Lezen	508	511	516
Science	522	522	526

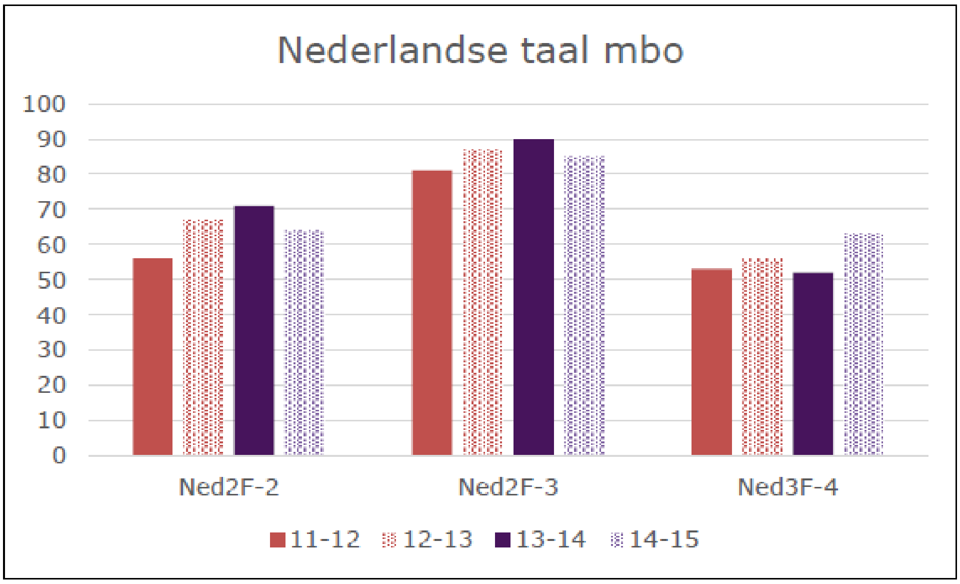
Bron: PISA

Middelbaar beroepsonderwijs

In het mbo worden vanaf studiejaar 2014/15 de centrale examens stapsgewijs verplicht en zullen de cijfers onderdeel gaan vormen van de diplomabeslissing, te beginnen met Nederlands. In de daaraan voorafgaande studiejaren worden pilots uitgevoerd voor taal en rekenen. Ook hier monitort CvTE de voortgang. De resultaten voor Nederlands laten in het pilotjaar 2012/13 een goede ontwikkeling richting de vereiste referentieniveaus zien: 61% tot 89% haalt voldoende. De resultaten voor rekenen zijn minder rooskleurig: 24% tot 59% haalt voldoende[43].
In studiejaar 2013/14 zijn de scores voor examens op het niveau 2F gemiddeld lager. Daarnaast is vooral het examen rekenen voor studenten moeilijk: bij de mbo3-populatie haalt meer dan de helft een voldoende (51%-57%), bij de andere niveaus ligt dit lager (29-36% mbo2, 30% mbo4).[44]
In studiejaar 2014/15 is bij de resultaten voor Nederlands alleen een stijging waar te nemen op de scores op het niveau 3F. Dit is ook het eerste examen dat deel uitmaakt van de diplomabeslissing; mogelijk is dat een verklaring voor de geconstateerde stijging. Voor rekenen zit in 2014/15 nog steeds een substantieel deel van de studenten onder het referentieniveau. Vooral de mbo-2-studenten scoren bijzonder laag: bijna de helft behaalt een 4 of lager.[45]

In onderstaande figuren wordt de ontwikkeling weergegeven. De resultaten door de jaren heen zijn echter moeilijk met elkaar vergelijkbaar door wisselende studentenpopulaties die (in eerdere jaren) deelnamen aan de pilottesten. In de komende studiejaren zal blijken of de mbo-leerlingen hogere prestaties op de centrale toetsen voor taal en rekenen gaan halen.

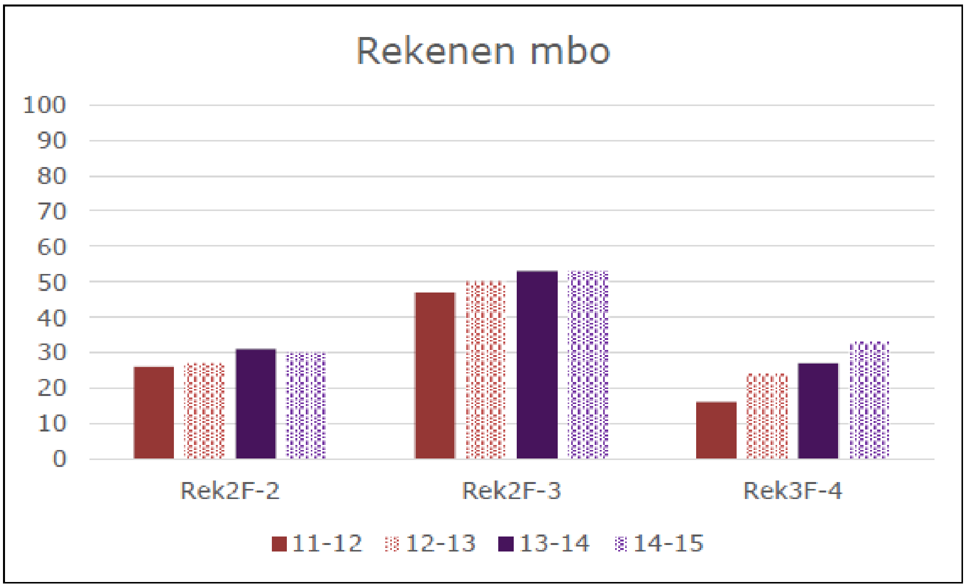
Figuur: het gemiddelde percentage voldoendes Nederlandse taal per studiejaar, per niveau (per studiejaar)



Bron: CvTE (2015)

[43] College voor Examens (2013), *Rapportage 2012-2013, Invoering centrale toetsing en examinering referentieniveaus*, pag.19
[44] College voor Examens (2014), *Tussenrapportage centraal ontwikkelde examens mbo en rekentoets vo*, pag.5-10.
[45] CvTE (2015), *Rapportage referentieniveaus taal en rekenen 2014-2015*, pag.7, 12 en 17.

Figuur: het gemiddelde percentage voldoendes rekenen per studiejaar, per niveau (per studiejaar)



Bron: CvTE (2015)

In februari 2015 heeft er naast de examens Nederlandse taal en rekenen een eerste proefafname plaatsgevonden voor een toekomstig centraal examen Engels voor mbo-4. Voor studenten die op 1 augustus 2012 of later met een mbo-4 opleiding zijn gestart, is Engels als generiek onderdeel verplicht. Vanaf het studiejaar 2017/18 zal het centraal examen Engels verplicht zijn.

Doel 2: Minder herhalingen en hiaten in de aansluiting van schooltypen in po, vo en mbo (door referentieniveaus en centrale toetsen)

De invoering van de referentieniveaus zal naar verwachting bijdragen aan de doorlopende leerlijnen, maar dit is een kwestie van langere adem. Er is sprake van een overgangsperiode door de gelijktijdige start in de diverse onderwijssectoren. En de samenwerking tussen de sectoren komt weliswaar moeizaam van de grond, maar wordt steeds meer gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. In hoeverre de invoering van de referentieniveaus leidt tot minder herhalingen en hiaten in de aansluiting van schooltypen in po, vo en mbo is nog niet specifiek onderzocht.

Regioplan heeft in 2012 onderzoek gedaan naar de manieren waarop scholen in primair en voortgezet onderwijs en in het mbo inspelen op de referentieniveaus voor taal en rekenen[46]. In het po werd toen de mening breed gedragen dat referentieniveaus bijdragen aan doorgaande leerlijnen. Echter in het vo werden knelpunten gesignaleerd ten aanzien van de instroom vanuit het po: verschillen van instroomniveau en reeds opgelopen achterstanden tussen verschillende po-scholen, gebrek aan een doorlopende leerlijn van po naar vo en gebrek aan uniformiteit tussen aanpakken van po-scholen onderling. Ook in het mbo werd gewezen op het lage instroomniveau van een deel van de leerlingen voor taal en rekenen. Dit betreft met name de instroom in de lagere niveaus van het mbo.

Het Steunpunt Taal & Rekenen VO komt in 2014, op grond van gesprekken met vo-scholen en adviseurs, met de aanbeveling om de bekendheid en het werken met referentieniveaus rekenen in het po te bevorderen. En om de samenwerking tussen basisscholen en vo-scholen te bevorderen, gericht op een doorlopende leerlijn zoals beoogd met de invoering van de referentieniveaus rekenen[47]. En ook in 2015 constateert het Steunpunt T&R in het vo dat de aansluiting met het

[46] Regioplan (2012), *Onderwijsinspanningen taal en rekenen in PO, VO en MBO*, o.a. pag.12, 32 en 43.
[47] Steunpunt Taal & Rekenen VI (2014), *Rekenen op het VO, startrapportage*, pag.19.

basisonderwijs maar moeizaam beter wil worden. Sectoren speelden elkaar lang de zwarte piet toe. Sinds de invoering van het referentiekader taal en rekenen gaan de scholen de basisvaardigheden echter steeds meer zien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. In regio's waar het overleg goed loopt, er een waardevolle warme overdracht is én leerkrachten en docenten samen aan inhoudelijke en didactische ontwikkeling werken, komen goede gesprekken op gang. Deze gesprekken zijn gericht op het vorm en inhoud geven aan een doorlopende leerlijn.[48]

Ten aanzien van de doorstroom vo-mbo constateert het Steunpunt Taal & Rekenen MBO dat er sprake is van een overgangsperiode omdat de verbeteringen in po, vo en mbo gelijktijdig zijn gestart. Pas na enkele jaren krijgt het mbo leerlingen die ook in hun vooropleiding hebben geprofiteerd van de extra aandacht voor rekenen. In 2014 blijkt het startniveau van rekenen van veel leerlingen die doorstromen vanuit het vo nog steeds te laag. Tevens maken maken mbo-scholen slechts sporadisch gebruik van de rekenresultaten in het vmbo als instroomgegevens. Deze gegevens worden vaak als onduidelijk en onbetrouwbaar ervaren, mede door de cijferdifferentiatie die de afgelopen twee jaar in het vmbo is toegepast. Ook zijn deze gegevens niet gemakkelijk beschikbaar, omdat mbo-scholen instroom hebben vanuit veel verschillende vmbo-scholen.[49]

Doel 3: Opbrengstgericht werken wordt ondersteund en gestimuleerd (BD2)
Dit doel is ten dele gerealiseerd. De referentieniveaus taal en rekenen zijn vastgesteld en dienen als leidraad voor opbrengstgericht werken, maar de mogelijkheden worden in de praktijk van de klas nog niet ten volle benut.

De onderwijsinspectie constateert in 2015 dat opbrengstgericht werken doorgaans een effectieve aanpak is en er goed aan kan bijdragen om leerlingen het beoogde taal- en rekenniveau te laten bereiken[50]. Leerlingen hebben een goede taal- en rekenvaardigheid hard nodig om in hun schoolcarrière verder te komen. Daarom is ook al in 2008 het referentiekader taal en rekenen ingevoerd, met de bijbehorende referentieniveaus. Het referentiekader is inmiddels een bekend begrip voor leraren, taal- en rekencoördinatoren en schoolleiders. En 80 tot 85% van de vo-scholen gebruikt extern genormeerde toetsen voor taal en rekenen om de vorderingen van leerlingen systematisch te volgen. Nagenoeg alle scholen bepalen mede op grond van de toetsresultaten wat de onderwijs- en ondersteuningsbehoefte van leerlingen is. Toch is opbrengstgericht werken aan taal en rekenen nog geen gemeengoed in de klas. Slechts een kwart van de scholen stelt doelen op individueel niveau om alle leerlingen te brengen tot de gewenste referentieniveaus. En op iets meer dan een kwart van de scholen (27%) gebruikt het merendeel van de docenten de gegevens die ze over leerlingen heeft om lessen vorm te geven en af te stemmen op verschillen tussen leerlingen[51].

Overigens blijkt uit onderzoek van het CPB naar de invoering van een systematische en opbrengstgericht manier van werken op po-scholen in Amsterdam, dat een verandering van werkwijze tot weerstand, personeelswisselingen en aanpassingsproblemen kan leiden en daardoor op de kortere termijn juist negatieve effecten op de resultaten van leerlingen kan hebben. Eventuele positieve effecten ontstaan mogelijk pas op langere termijn

[48] Steunpunt Taal & Rekenen vo (2015), *Eindrapportage rekenen op het vo*, pag.19
[49] Steunpunt Taal & Rekenen mbo (2015), *Over rekenen gesproken, het vervolg*, pag.5, 10 en 14
[50] Inspectie van het Onderwijs (2015), *Opbrengstgericht werken aan taal en rekenen in het voortgezet onderwijs*, pag.2
[51] Inspectie van het Onderwijs (2015), *idem*, pag.13-15

als nieuwe effectievere docenten zijn ingewerkt en de werkomgeving in de school is gestabiliseerd.[52]

4.2.2 *Implementatie en effectiviteit beleidsinstrumenten hoofdlijn A*

Instrument 1 (PO): integratie referentieniveaus in eindtoetsen PO
De actuele stand van zaken is dat de referentieniveaus zijn geïntegreerd in de eindtoetsen PO en dat scholen er langzamerhand meer gebruik van maken. Het heeft er nog niet toe geleid dat de prestaties van leerlingen op de eindtoetsen eenduidig zijn gestegen. Wel zijn de tussenresultaten in schooljaar 2013/14 gestegen, mogelijk als gevolg van verbetertrajecten op scholen voor taal en rekenen, maar het kan ook andere oorzaken hebben, waaronder een grotere gerichtheid op toetsen. Het plafond lijkt nog niet bereikt: via een verdere implementatie van opbrengstgericht werken en onderwijs op maat kunnen veel scholen nog een slag maken.

Uit een onderzoek van Regioplan in 2012 bleek dat de meerderheid van de scholen zich in 2012 in een voorbereidend stadium bevond om in te spelen op de referentieniveaus.[53] De referentieniveaus waren breed bekend, maar ze leefden nog niet echt. In de enquêtes gaven directeuren vaker dan leerkrachten aan dat de referentieniveaus hadden geleid tot aanpassingen en nieuwe activiteiten. De meest genoemde aanpassingen zijn: versterking van het opbrengstgericht werken, meer aandacht voor taal- en rekenzwakke leerlingen en meer werken in niveaugroepen.

Uit het Onderwijsverslag 2013/14 blijkt dat scholen inmiddels meer aandacht geven aan taal en rekenen en dat leerlingen en ouders zich meer richten op hogere prestaties bij tussentijdse toetsen.[54] Vanaf schooljaar 2015/16 kan vanuit de centrale eindtoets PO gerapporteerd worden.[55] Tot die tijd zijn er al wel resultaten bekend over de prestatieniveaus van taal en rekenen via de huidige CITO-eindtoets.[56]

In paragraaf 4.2.1 is geconstateerd dat het doel nog niet volledig is gerealiseerd: de prestaties in het primair onderwijs op taal en rekenen zijn de laatste jaren redelijk stabiel. Dat de laatste jaren de resultaten wat stabieler zijn, kan volgens CITO de vraag oproepen of hier sprake is van stabilisatie of stagnatie: de initiatieven om het reken- en taalonderwijs te stimuleren zijn niet gestopt; het is dus de vraag of een plafond is bereikt. De resultaten die in het verleden werden behaald suggereren dat er meer mogelijk is.[57]
Specifiek ten aanzien van veranderingen in rekenvaardigheid constateert CITO dat het vooral kleine veranderingen zijn met uitzondering van de significante vooruitgang bij het onderwerp ‘Verbanden’. Een mogelijke verklaring hiervoor is volgens CITO de toegenomen belangstelling voor dit gebied, ten gevolge van de aandacht voor de referentieniveaus.[58]
Daarnaast merkt CITO ten aanzien van de grote verschillen in schrijfvaardigheid tussen leerlingen op, dat dit een verdere ondersteuning vormt voor het pleidooi van de onderwijsinspectie voor schrijfonderwijs op maat. En in het verlengde daarvan, dat men kan overwegen om standaarden op maat te definiëren. Te denken valt daarbij aan standaarden voor zeer zwakke, zwakke, gemiddelde, goede en zeer goede prestaties.[59]

[52] CPB (2014), *The impact of a comprehensive school reform policy for failing school on educational achievement*, pag.26/27
[53] Regioplan (2012), *Onderwijsinspanningen taal en rekenen in PO, VO en MBO*, pag.14-15
[54] Inspectie van het Onderwijs (2015), *De staat van het onderwijs*, pag.24
[55] CvE (2013), *Rapportage 2012-2013, Invoering centrale toetsing en examinering referentieniveaus*, pag.9
[56] CITO, *Rapportage Prestaties basisonderwijs taal en rekenen*.
[57] CITO (2014), *Jaarlijkse meting taal en rekenen*, pag.44
[58] CITO (2013), *Balans van het reken- en wiskundeonderwijs aan het einde van de basisschool*, pag.313
[59] CITO (2013), *Balans van de schrijfvaardigheid in het basis- en speciaal onderwijs*, pag.11

Evenals CITO constateert de onderwijsinspectie dat de leerlingprestaties op het gebied van taal en rekenen de laatste jaren redelijk stabiel zijn, gemeten naar het vaardigheidsniveau van leerlingen in leerjaar 8. Tegelijkertijd constateert de inspectie in schooljaar 2013/14 een opmerkelijke verbetering in de resultaten op de tussentijdse toetsen voor lezen en rekenen. Het percentage scholen waar de tussenopbrengsten 'voldoende' zijn, is gestegen van 87% in schooljaar 2011/12 naar 94% in schooljaar 2013/14. Een verklaring voor de verbetering van de tussentijdse opbrengsten is volgens de inspectie niet eenvoudig te geven. Het onderwijsproces is op onderdelen aan het verbeteren, bijvoorbeeld als gevolg van de verbetertrajecten op het gebied van taal en rekenen. Andere verklaringen zijn: veranderingen in de leerlingenpopulatie; veranderingen in het onderwijsaanbod; grotere gerichtheid in het onderwijs op opbrengsten; bekend raken van de inhoud van de toetsen. De inspectie merkt ook dat scholen de tussentijdse toetsen meer en meer beschouwen als 'tussenexamens' waarmee men zich kan verantwoorden aan inspectie, bestuur en ouders.[60]

Instrument 2 (VO): centrale toetsing referentieniveaus in eindtoetsen VO
Het actuele beeld is dat de referentieniveaus voor Nederlandse taal en rekenen zijn geïntegreerd in de centrale eindtoetsen VO, maar dat scholen daar in de vormgeving van het onderwijs in de klas nog niet ten volle op inspelen. Bovengemiddelde toetsresultaten van scholen blijken samen te hangen met een veelheid aan factoren, waaronder het aanpassen (met initiatief vanuit de vaksectie) van de werkwijze en leermethode in de klas, de leermiddelen, de mate van opbrengstgericht werken, de bekwaamheid van docenten, motivatie van leerlingen en de gerichtheid van het onderwijs op de examenonderdelen. Met name in het rekenonderwijs (vmbo en havo) worden de doelen nog niet gehaald.

Het CvTE is verantwoordelijk voor de integratie van de referentieniveaus in de rekentoets en het centraal examen Nederlands. Uit onderzoek in 2013 bleek dat het grootste deel van de opgaven in de bestaande centrale examens voor Nederlandse taal al afgestemd was op de referentieniveaus. In 2014 is de inhoudelijke afstemming verder gerealiseerd. En in het examenjaar 2015 is ook de normering afgestemd op de cesuren die horen bij de referentieniveaus; daarmee is de afstemming afgerond. De centrale rekentoets is, na het pilotjaar 2012, voor eerst in 2013 op grote schaal afgenomen. Verbeterpunten zijn deels gerealiseerd in 2014 en verdere verbetering vond plaats in 2015.[61] Met ingang van schooljaar 2015/16 gaat het resultaat op de rekentoets meetellen voor het behalen van het diploma.[62]

De implementatie van de referentieniveaus in de vo-scholen is langzaam op gang gekomen. Dit bleek tijdens het onderzoek van Regioplan in 2012, maar ook uit recenter onderzoek van het Steunpunt Taal & Rekenen VO en uit onderzoek van de onderwijsinspectie[63]. De activiteiten in 2012 hadden voornamelijk betrekking op de invoering van starttoetsen, extra diagnostische toetsen, meer aandacht voor taalzwakke leerlingen, meer lesuren rekenen voor alle leerlingen en meer gebruik van digitale oefenstof. De urgentie werd het sterkst gevoeld binnen het vmbo. Er bestonden flinke verschillen tussen scholen in de mate van aandacht voor taal en rekenen en de gehanteerde werkwijze. De aandacht was het grootst voor wat nieuw is (rekenen) en civiele effect heeft (eindexamens). Vertaling van

[60] Inspectie van het Onderwijs (2015), *De staat van het onderwijs*, pag.61-62 en pag.80
[61] College voor Examens (2013), *Invoering van de centrale toetsing en examinering referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, rapportage 2012-2013*. En: CvE (2014), *Tussenrapportage centraal ontwikkelde examens mbo en rekentoets vo, 2013-2014*. En: CvTE (2015), *Rapportage referentieniveaus taal en rekenen 2014-2015*.
[62] OCW (2015, kamerbrief), *Stand van zaken invoering referentieniveaus taal en rekenen*, pag.11
[63] Regioplan (2012), *Onderwijsinspanningen taal en rekenen in PO, VO en MBO*, pag.29. Steunpunt Taal & Rekenen VO (2014a), *Rekenen op het VO, startrapportage*, pag.16. Inspectie van het Onderwijs (2015), *De staat van het onderwijs*, pag.24. Overigens is het onderzoek van het Steunpunt (in het intensiveringstraject rekenen) specifiek gericht op de slecht presterende scholen en dus niet representatief voor het geheel.

de referentieniveaus naar de praktijk bleek soms lastig, evenals het vinden van geschikt lesmateriaal en toereikend budget en faciliteiten.[64]

In 2014 bleek dat veel van de achterblijvende scholen pas maatregelen hebben genomen om het rekenonderwijs te intensiveren nadat de toetsresultaten in juni 2013 bekend werden. Er is nog veel ruimte voor verbetering van de resultaten via versterking van de doorlopende leerlijn po-vo, het daadwerkelijk gaan meetellen van de resultaten in de slaag/zak-regeling en door schoolontwikkeling van het rekenonderwijs.[65] Wel bleek eind 2014 dat scholen ten opzichte van begin 2014 veel van hun verbetervoornemens in de praktijk aan het brengen waren. Een groot deel van de maatregelen ligt bij organisatie en beleid (o.a. lessentabel, aanstellen rekencoördinator, aanpassing inzet middelen), gevolgd door de onderwijsmethodes en –differentiatie en scholing van docenten.[66]

Begin 2015 heeft de onderwijsinspectie een speciaal themaonderzoek gepresenteerd naar opbrengstgericht werken aan taal en rekenen in het vo. Daaruit blijkt dat het referentiekader T&R inmiddels een bekend begrip is voor leraren, coördinatoren en schoolleiders en dat de meeste scholen via systematische toetsen zicht hebben op de onderwijs- en ondersteuningsbehoefte van leerlingen. En bij ongeveer driekwart van de onderzochte scholen is sprake van een structurele en herkenbare aanpak van taal en rekenen. Opbrengstgericht werken kan volgens de inspectie goed bijdragen om de leerlingen het beoogde taal- en rekenniveau te laten bereiken. Echter, opbrengstgericht werken in de klas gebeurt nog onvoldoende: slechts 6% van de scholen scoort op alle indicatoren een voldoende. Doelen op individueel leerlingniveau worden maar op ongeveer een kwart van de scholen gesteld en op het merendeel van de scholen is in de lessen geen afstemming te zien op verschillen tussen leerlingen. Het proces op scholen om bruikbare wegen te vinden is nog in volle gang en meer bewustwording bij docenten is gewenst.[67]

In paragraaf 4.2.1 is geconstateerd dat de streefwaarden van hogere eindcijfers voor Nederlands, Engels en wiskunde in het havo en vwo al worden bereikt, maar in het vmbo nog niet. Daarnaast zijn de resultaten van vmbo en havo op de centrale rekentoetsen niet rooskleurig. Overigens was in 2012 al een belangrijke zorg of vmbo-leerlingen het vereiste niveau zullen halen, vanwege het lage instroomniveau en beperkte middelen. Deze zorg was er nog steeds in 2014.[68]

In 2014 is aan twee commissies advies gevraagd over de rekentoets, aan de commissie Bosker over de uitwerking van de referentieniveaus en aan de commissie Steur over een verantwoorde invoering van de rekentoets. Hun bevindingen en adviezen liggen in het verlengde van elkaar.
De commissie Bosker constateert dat de tegenvallende resultaten op rekentoetsen aan veel oorzaken toegeschreven zouden kunnen worden, waarvan de uitwerking van de referentieniveaus er slechts één is. Andere mogelijke oorzaken zijn onvoldoende kennis over de referentieniveaus in het vo, onvoldoende leermiddelen die zijn afgestemd op de referentieniveaus en een gelijktijdige in plaats van volgtijdelijke invoering in meerdere sectoren. De commissie adviseert de kwaliteit van de toetsen en opgaven te verbeteren (toetslengte, complexiteit, terugbladermogelijkheid), de toetsen transparanter te maken (ten behoeve van het leereffect voor leraren en ontwikkelaars van leermiddelen), een groeimodel naar de referentieniveaus te hanteren en

[64] Regioplan (2012), idem, pag.29-31.
[65] Steunpunt T&R (2014a), idem, pag.16-19.
[66] Steunpunt T&R (2014b), *Rekenen op het VO, tussenrapportage*
[67] Inspectie van het Onderwijs (2015), *Opbrengstgericht werken aan taal en rekenen in het voortgezet onderwijs*, pag.2, 11-15 en 21.
[68] Regioplan (2012), idem, pag.32. Steunpunt T&R (2014a), idem, pag.19.

leerlingen meer mogelijkheden te bieden om te slagen.[69] In september 2015 heeft professor Bosker geconstateerd dat de aanbevelingen inmiddels zijn overgenomen of momenteel worden uitgevoerd.[70]
De commissie Steur constateert dat er in veel scholen hard gewerkt wordt aan verankering van het rekenonderwijs, maar is er niet gerust op dat alle scholen iedere leerling tijdig voldoende hebben toegerust. Scholen en leerlingen hebben meer tijd nodig om de gewenste resultaten te bereiken en de commissie heeft daarvoor een opklimmende slaagcesuur uitgewerkt.[71]

Regioplan heeft in 2013 en 2014 onderzoek gedaan naar succesvol rekenonderwijs en naar de achtergronden en determinanten voor de ontwikkeling van examencijfers in het vo. Uit de resultaten van de pilot rekentoets 2013 blijkt dat bovengemiddelde toetsresultaten samenhangen met diverse factoren: het systematisch volgen van de ontwikkeling van leerlingen, voldoende bekwaamheid in de rekendidactiek, de gebruikte leermethode, het creëren van een breed draagvlak binnen de school, het aantrekken van extra rekendocenten en voorlichting aan ouders. Voor havo is ook de keuze van de leermethode van belang, alsmede het gebruik van toetsresultaten om leerlingen te selecteren voor extra lessen en de bepaling van het onderwijsaanbod. Voor vwo hangen betere toetsresultaten juist vaak samen met afwezigheid van bepaalde werkwijzen. Dit laatste kan veroorzaakt worden door selectie-effecten: als leerlingen al beter rekenen wordt de noodzaak tot specifieke werkwijzen minder gevoeld.[72]
Regioplan constateert in 2014 diverse verklarende factoren voor scholen die de sterkst stijgende examencijfers laten zien in de periode 2011-2013:

- een sterkere gerichtheid van het onderwijs op de onderdelen die in het centraal examen aan de orde komen: meer aandacht, meer oefenen, meer toetsen;
- extra inspanningen om leerlingen te motiveren: de lat hoger leggen door moeilijker toetsen en uitspreken hoge verwachtingen;
- initiatief vanuit de vaksectie: samenwerking, evalueren en aanpassen van de werkwijze.[73]

Ook het Steunpunt T&R heeft in 2014 en 2015 onderzoek gedaan naar de succesvoorwaarden voor goed rekenonderwijs bij scholen die bovengemiddeld presteren. Dit leidde tot zeven succesvoorwaarden onder te verdelen in drie aandachtsgebieden. Het eerste is dat van het werk van de docent in de klas: didactiek, differentiatie, lesstructuur en scholing. Het tweede gebied is dat van de coördinator: organisatie, rekentoets, taakverdeling en methode. Het derde is de rol van de bestuurder en de schoolleider: het zichtbare belang, de brede verantwoordelijkheid in de school, de investering in het rekenonderwijs en de professionalisering. Uiteraard overlappen deze gebieden elkaar, maar alle drie zijn ze van even groot belang en de integrale ontwikkeling van deze drie gebieden is voorwaarde voor succes. Het is volgens het Steunpunt belangrijk dat scholen hier verder op investeren en achterblijvende scholen daarbij (laagdrempelig) worden ondersteund.[74]

Instrument 3 (MBO): invoering generieke examenonderdelen en centrale toetsing referentie niveaus in eindtoetsen MBO

De actuele stand is dat de centraal ontwikkelde examens (op basis van de referentieniveaus) zich nog grotendeels in de pilotfase bevinden, maar vanaf studiejaar 2014/15 stapsgewijs verplicht worden. Met name op de rekentoetsen

[69] Bosker (2014), *Advies over de uitwerking van de referentieniveaus 2F en 3F voor rekenen in toetsen en examens*, aanbiedingsbrief en pag.19-24.
[70] Bosker (2015, brief d.d. 28 september 2015), bijlage 6 bij brief OCW aan de Tweede Kamer (d.d. 6 oktober 2015) over taal en rekenen
[71] Steur (2014), *Doordacht doorzetten naar een hoger rekenniveau, advies van de commissie verantwoorde invoering rekentoets in vo en mbo*, pag.27.
[72] Regioplan (2013), *Op weg naar succesvol rekenonderwijs*, pag.18-20.
[73] Regioplan (2014), *Achtergronden en determinanten ontwikkeling examencijfers*, pag.I-III
[74] Steunpunt T&R (2015), *Eindrapportage rekenen op het vo*, pag.9 en 17

zijn de mbo-instellingen en de leerlingen nog onvoldoende toegerust en de toetsresultaten vallen tegen. Het mbo werkt gestaag verder aan de realisatie van kwalitatief hoogwaardig rekenonderwijs, maar het is een kwestie van langere adem.

Met ingang van studiejaar 2010/11 zijn voor alle mbo-opleidingen generieke kwalificatie-eisen ingevoerd voor Nederlandse taal en rekenen, met een tweejarig overgangstraject met een tijdelijk coulantere uitslagregel die instellingen ruimte geeft om adequaat in te spelen op de nieuwe eisen. Vanaf het studiejaar 2012/13 is tevens het generieke onderdeel Engels verplicht voor alle studenten die met een niveau 4-opleiding beginnen.[75]

Uit onderzoek van Regioplan in 2012 bleek dat veel instellingen in 2012 aan het werk zijn met referentieniveaus. Dit betreft met name de invoering van toetsen voor niveaubepaling en diagnose, de inzet van extra lesuren voor taal en rekenen en meer aandacht voor taal- en rekenzwakke leerlingen. Volgens het onderzoek zijn maatregelen dringend nodig omdat een groot deel van de leerlingen over onvoldoende kennis en vaardigheden beschikt. Vooral in bbl is dit lastig gezien het beperkt aantal contacturen en motivatieproblemen bij leerlingen. Het onderwijs op het gebied van taal en rekenen was in 2012 nog volop in ontwikkeling.[76]

In het studiejaar 2012/13 hebben 100.000 studenten deelgenomen aan digitale pilots voor centraal ontwikkelde examens. En in studiejaar 2013/14 waren dat er al 300.000. Vanaf studiejaar 2014/15 worden de centraal ontwikkelde examens stapsgewijs verplicht.[77]

In paragraaf 4.2.1 is geconstateerd dat de pilotresultaten voor Nederlands een goede ontwikkeling richting de vereiste referentieniveaus laten zien, maar dat resultaten voor rekenen minder rooskleurig zijn.

De eerdergenoemde commissies Bosker en Steur die hebben geadviseerd over de rekentoets vo, hebben dat ook gedaan voor de centraal ontwikkelde examens rekenen in het mbo. De bevindingen en adviezen zijn grotendeels hetzelfde als voor vo. Er wordt hard gewerkt aan de verbetering van het rekenonderwijs in veel mbo-instellingen, maar nog niet alle leerlingen zijn tijdig voldoende toegerust. Dit leidt tot het advies voor een opklimmende slaagcesuur voor mbo-4 vanaf studiejaar 2015/16 en voor mbo-2 en -3 vanaf studiejaar 2016/17.[78]

Het Steunpunt Taal & Rekenen mbo heeft begin 2015 de tweede voortgangsrapportage uitgebracht over het Intensiveringstraject rekenen mbo. Het algemene beeld is dat het mbo gestaag verder werkt aan de realisatie van kwalitatief hoogwaardig rekenonderwijs, maar dat het ook een kwestie van langere adem is. Inmiddels werken alle mbo-scholen, met vallen en opstaan, aan de realisatie van rekenprogramma's die leerlingen voorbereiden op de centrale examens. De resultaten in de pilots zijn nog onder de maat, maar een stijgende lijn is waarneembaar. Die stijging gaat soms langzaam, maar dat mag geen verrassing zijn. Na een lange periode van verwaarlozing is het onmogelijk snel goede resultaten te scoren. De rekenvaardigheid van instromende leerlingen is nog niet op het beoogde niveau, het rekenonderwijs op de mbo-scholen moet nog beter ingebed worden, er zijn nog niet voldoende geschoolde rekendocenten en de centrale rekenexamens moeten nog beter vorm krijgen. Belangrijke

[75] OCW (brief, 2012), *Wet- en regelgeving examinering en diploma's mbo*, pag.3-5
[76] Regioplan (2012), *Onderwijsinspanningen taal en rekenen in PO, VO en MBO*, pag.41-43
[77] College voor Examens (2014), *Tussenrapportage centraal ontwikkelde examens mbo en rekentoets vo, 2013-2014*, pag.5.
[78] Steur (2014), idem, pag.27.

succesfactoren zijn: deskundige rekendocenten en rekenspecialisten, draagvlak binnen de gehele school, goede rekenlessen (gericht op de referentieniveaus), gevarieerde leermiddelen, systematisch monitoren en extra aanbod voor leerlingen met rekenachterstanden. Tevens is het belangrijk dat onderzoek gedaan wordt naar de maatregelen die rekenresultaten het meest effectief verhogen; voor scholen is het lastig om daar goed zicht op te krijgen.[79]

4.2.3 Doelmatigheid beleidsinstrumenten hoofdlijn A

De doelmatigheid van het beleid van het beleid wordt bepaald door de combinatie van doelbereiking en effectiviteit van de ingezette instrumenten en de hoogte van de bijbehorende uitgaven. In paragraaf 4.2.1 is gebleken dat de doelen ten dele worden gerealiseerd, waarbij de prestaties voor taal over het algemeen beter scoren dan die voor rekenen. En uit paragraaf 4.2.2 blijkt dat de mogelijkheden van opbrengstgericht werken in de praktijk van de klas nog niet ten volle benut worden. Het plafond lijkt nog niet bereikt: via opbrengstgericht werken en onderwijs op maat kunnen veel scholen nog effectiever worden. Dit is een kwestie van langere adem. Bovendien hangen hogere prestaties van leerlingen samen met een veelheid van factoren.

Hoe verhoudt dit zich tot de bijbehorende uitgaven voor hoofdlijn A? Op zich is er met de invoering van de referentieniveaus en centrale toetsen in po, vo en mbo een beperkt budget gemoeid: ongeveer € 20 miljoen per jaar in de periode 2012-2015. Van scholen worden daarnaast echter forse inspanningen gevraagd om hun onderwijs aan te passen, via opbrengstgericht werken en onderwijs op maat. Dit doen zij vanuit hun reguliere onderwijsbudget. Naarmate zij er in slagen om leerlingen daarmee tot hogere prestaties op het gebied van taal en rekenen te leiden, wordt het onderwijs efficiënter. Op basis van de toetsresultaten in het po constateert CITO daarvoor aanwijzingen: het prestatieniveau in groep 8 is licht gestegen terwijl tegelijkertijd het aantal vertraagde leerlingen is afgenomen. Het onderwijs lijkt daarmee een efficiëntieslag te hebben gemaakt.[80] En in het vo blijkt dat sommige scholen daarin beter slagen dan anderen. Uit het eerdergenoemde onderzoek van Regioplan blijkt dat de vo-scholen met de sterkst stijgende examencijfers in de praktijk meer aandacht geven aan de onderdelen die in het centraal examen aan de orde komen, extra inspanningen doen om hun leerlingen te motiveren en meer initiatief tonen vanuit de vaksectie om hun werkwijze aan te passen.[81] De minder presterende scholen worden ondersteund via de Steunpunten taal en rekenen vo en mbo. Overigens gaan de kosten vaak voor de baat uit, zoals ook uit het eerdergenoemde CPB-onderzoek blijkt: op de korte termijn ontstaan veranderkosten op de scholen terwijl eventuele positieve effecten pas ontstaan op de langere termijn als de werkomgeving in de school is gestabiliseerd.[82]

4.3 Hoofdlijn B: Stimuleren excellente leerlingen

4.3.1 Realisatie beoogde doelen hoofdlijn B

Doel 4 (PO): de grensscore bij de Cito-eindtoets voor de beste 20% leerlingen op de basisschool is gestegen ten opzichte van 2010
Dit doel is in 2015 vrijwel bereikt. De gerealiseerde grensscore in 2015 is hoger dan de basiswaarde en ligt bijna op het niveau van de streefwaarde.

[79] Steunpunt Taal & Rekenen mbo (2015), *Over rekenen gesproken, het vervolg*, pag.6/7, 14 en 19
[80] CITO (2014), *Jaarlijkse meting taal en rekenen 2014*, pag.7 en 44
[81] Regioplan (2014), *Achtergronden en determinanten ontwikkeling examencijfers*, pag.I-III
[82] CPB (2014), *The impact [..] on educational achievement*, pag.26/27

Tabel: grensscore van de 20% beste po-leerlingen op de centrale eindtoets

Basiswaarde 2010	Realisatie 2011	Realisatie 2012	Realisatie 2013	Realisatie 2014	Realisatie 2015	Streefwaarde 2015
543/544	544/545	543/544	543/544	543/544	544/545	545

Bron: CITO, gepubliceerd in Trends in Beeld (website OCW)

Aanleiding voor het beleid gericht op excellente po-leerlingen was onder meer de internationaal gezien relatief lagere score van Nederlandse excellente leerlingen, zowel in het primair als voortgezet onderwijs. Onderzoeken als PIRLS en TIMMS 2011 hebben uitgewezen dat Nederland, waar het gaat om excellente leerlingen in het primair onderwijs, relatief achterblijft bij lezen en bij rekenen[83]. De eerstvolgende internationale vergelijkingsonderzoeken komen beschikbaar in 2016 (TIMMS) en eind 2017 (PIRLS).

Doel 5 (VO): de gemiddelde score op het eindexamen van de 20% best presterende vwo leerlingen is gestegen met 0,2 punt ten opzichte van 2010; en de percentages leerlingen die in meer vakken examen doen dan minimaal is voorgeschreven en die examen doen in een vak op een hoger niveau, zijn gestegen

Dit doel is ten dele bereikt. Het gemiddeld eindcijfer van de 20% best presterende vwo-leerlingen ligt in 2015 iets hoger dan de realisatie in 2010, maar de streefwaarde van 7,8 is nog niet bereikt. Over de mate waarin leerlingen in meer vakken examen doen is het beeld wisselend: vmbo-gt stijgt, havo en vwo dalen. Wel is er in 2013/14 een sterke toename te zien in het aantal vmbo- en havo-leerlingen dat op een hoger niveau examen doet.

Tabel: gemiddelde score van de 20% beste vwo-leerlingen op het eindexamen

Basiswaarde 2010	Realisatie 2011	Realisatie 2012	Realisatie 2013	Realisatie 2014	Realisatie 2015	Streefwaarde 2015
7,6	7,6	7,6	7,7	7,6	7,7	7,8

Bron: OCW/DUO

Over de mate waarin leerlingen in meer vakken of op een hoger niveau examen doen, heeft in 2012 een nulmeting plaatsgevonden door Regioplan.[84] Het aantal leerlingen dat in meer vakken examen doet dan voorgeschreven, bedraagt in schooljaar 2010/11: 38,1% in vmbo-g/t, 49,3% in havo en 48,1% in vwo. In 2013/14 is dit percentage toegenomen in vmbo-gt naar 39,6%. In havo en ook vwo is sprake van een daling naar respectievelijk 47,0 en 45,8%.
Blijkens de nulmeting was het aantal leerlingen dat op een hoger niveau examen doet in studiejaar 2010/11 beperkt: 4 leerlingen in vmbo-t en 54 havo-leerlingen. In studiejaar 2011/12 ligt dit aantal: 3 leerlingen in vmbo-t en 386 havo-leerlingen. In 2013/14 is een sterke toename te zien: 309 leerlingen vmbo-gt en 557 havo-leerlingen.[85]

Internationaal gezien presteren Nederlandse vo-leerlingen over het algemeen goed vergeleken met andere landen, maar relatief weinig leerlingen presteren op een hoog niveau.[86] De PISA-meting in 2012 laat zien dat Nederlandse (cognitief) excellente leerlingen minder goed presteren dan excellente leerlingen in andere landen. In de rangorde van de OECD-landen bij wiskunde staat Nederland met het gemiddelde prestatieniveau op de 4e plaats en bij excellente leerlingen op de 8e plaats. Bij lezen zijn dit respectievelijk de 10e en 19e plaats.[87] Het percentage Nederlandse leerlingen dat op de hoogste PISA-niveaus scoorde (niveau 5 en 6) geeft tussen 2003 en 2012 een dalende trend te zien voor wiskunde en natuurwetenschap. De eerstvolgende PISA-rapportage volgt in 2016.

[83] OCW (kamerbrief), *PISA 2012*, pag.4
[84] Regioplan (2012), *Monitor Bestuursakkoord VO, meting 2012*, pag.17-18
[85] Informatie aangeleverd door OCW/DUO (2015).
[86] Inspectie van het Onderwijs (2015), *De staat van het onderwijs*, pag. 23 en 102. De inspectie verwijst daarbij naar het internationaal vergelijkende PISA-onderzoek van de OECD.
[87] OCW (kamerbrief), *PISA 2012*, pag.4

Tabel: percentage excellente leerlingen (PISA-niveau 5 en 6)

	2003	2006	2009	2012
Lezen	8,8%	9,1%	9,8%	9,8%
Wiskunde	25,6%	21,1%	19,9%	19,3%
Natuurwetenschap		13,1%	12,7%	11,8%

Bron: OECD, gepubliceerd in Onderwijs in Cijfers (website OCW)

In maart 2014 is het Plan van Aanpak Toptalenten 2014-2018 gepresenteerd. In dit plan is gekozen voor een verbreding van het begrip excellentie van alleen cognitief talent naar leerlingen die uitblinken op cognitief, praktisch, technisch, creatief of sociaal gebied.

Doel 6 (MBO): hogere prestaties (in kennis, vaardigheden en/of houding) die in de mbo-opleiding zelf of in vervolgonderwijs of arbeidsmarkt tot uiting komen; en het behalen van de beoogde percentages voor deelname aan excellentieprogramma's

Het excellentieprogramma in het mbo is gestart in 2015 met de planvorming door individuele mbo-instellingen. Er is nog geen overzicht beschikbaar van hun voorgenomen activiteiten en ambities, zodat er nog geen inschatting mogelijk is van de te verwachten doelbereiking. In maart 2016 verschijnt de eerste rapportage over de kwaliteitsplannen.

Doel 7 (HO): 10% van de studenten doet een excellent traject

De deelname aan excellente trajecten stijgt, maar het doel van 10% wordt in 2015 waarschijnlijk niet gehaald. Afgezien van de persoonlijke ontwikkeling is er nog beperkt informatie over de meerwaarde voor de student.

Op basis van de individuele prestatieafspraken met hogescholen en universiteiten, verwacht de reviewcommissie (RCHOO) een stijging van het percentage studenten dat een excellent traject volgt. Bij hogescholen van 2% in 2011 naar 6% in 2015 en bij universiteiten van 7,5% naar 8% in 2015.[88] Deze verwachting is gebaseerd op de veronderstelling dat alle instellingen die doelstellingen over deelname aan excellentietrajecten hebben vastgelegd in hun prestatieafspraak deze ook zullen realiseren. Het gaat hier om 11 universiteiten en 5 hogescholen.

De eerste realisatiecijfers laten zien dat vrijwel alle instellingen voortgang boeken bij het vergroten van de deelname aan de door Sirius erkende excellentietrajecten. Vier universiteiten en één hogeschool hebben het in 2015 nagestreefde niveau al eind 2013 bereikt.[89]

Van de studenten die deelnemen aan de Studentenmonitor volgt ongeveer 5% een honoursprogramma. Bij hbo-studenten is er sprake van lichte daling, van 5% in 2011 naar 4% in 2014, terwijl het percentage wo-studenten stijgt van 6% in 2011 naar 8% in 2014.[90]

Uit het auditrapport van het Sirius-programma blijkt dat in 2013/2014 bij de deelnemende hogescholen 5,3% van de studenten instroomt in excellentieprogramma's en bij de deelnemende universiteiten is dat 7% van de bachelorstudenten en 3,4% van de masterstudenten. Het auditrapport constateert tevens dat het een uitdaging blijft voor de deelnemende instellingen om aan te kunnen tonen wat de meerwaarde voor de student is van de deelname aan excellentieprogramma's. De meerwaarde op de arbeidsmarkt van excellentiestudenten ten opzichte van de reguliere studenten zal zich nog moeten

[88] Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek (2014), *Stelselrapportage 2013*, pag.13
[89] Reviewcommissie HOO (2015), *Achtergronddocument 1 bij Stelselrapportage 2014*, pag.3
[90] Studentenmonitor 2014 (2015, website www.studentenmonitor.no), tabel 01.04.01

bewijzen. Wel is er sprake van een duidelijke meerwaarde op het gebied van de persoonlijke ontwikkeling van studenten. En tevens staan in veel excellentieprogramma's één of meer competenties centraal die aansluiten bij de behoeften van de arbeidsmarkt, zoals zelfsturend vermogen, ondernemerschap, multidisciplinariteit en samenwerking.[91]

Het NRO heeft in het onderzoekprogramma naar excellentie onderzoek toegekend dat zich richt op de effecten van excellentieprogramma's op individuele studenten, zoals hogere prestaties (zowel cognitief als niet-cognitief).[92]

4.3.2 *Implementatie en effectiviteit beleidsinstrumenten hoofdlijn B*

Instrument 4 (PO): uitdagend aanbod op po-scholen voor excellente leerlingen
Op verreweg de meeste po-scholen wordt nu in het onderwijsaanbod ingespeeld op excellente leerlingen, maar dit is vaak weinig gestructureerd en onvoldoende gerelateerd aan opbrengstgericht werken. De effecten zijn nog niet zichtbaar; wel zijn ervaringen van leerlingen vaak positief.

Uit een enquêteonderzoek van GfK-Intomart in december 2013 blijkt dat 72% van de ouders van toptalent in het po van mening is dat hun kind extra aanbod en uitdaging krijgt. En volgens 85% van de leraren is dit het geval. In veruit de meeste gevallen bestaat die extra aandacht uit meer uitdagende opdrachten en extra taken als het reguliere werk af is. Ook worden wel, maar in iets mindere mate, uitdagende opdrachten gegeven buiten de lessen om. In het po wordt met de meest getalenteerde leerlingen relatief vaak in een aparte (plus)klas gewerkt of in een apart groepje in de klas. Volgens 45% van de leraren is er echter onvoldoende ruimte in de agenda's om elk kind de extra aandacht en uitdaging te bieden die het nodig heeft.[93]

De onderwijsinspectie heeft begin 2015 de stand van zaken van het onderwijs aan de best presterende leerlingen in po en vo in kaart gebracht.[94] Op verreweg de meeste scholen in het onderzoek heerst een ambitieuze leercultuur rond onderwijs aan de best presterende leerlingen. Er wordt het nodige gedaan aan het verbreden en verdiepen van het leerstofaanbod voor deze leerlingen. In het po gebeurt dit vaak door het onderwijs in de reguliere lessen aan te passen; in het vo gebeurt dit vooral buiten het vaste curriculum om, door middel van extra aanbod. Basisscholen passen hun onderwijs op verschillende manieren aan. Meestal doen ze dit in de eigen groep, soms ook daarbuiten, bijvoorbeeld in een plusklas. Bijna alle scholen geven aan dat de betreffende leerlingen minder van het reguliere werk hoeven te maken (het zogeheten 'compacten') en in plaats daarvan werken aan andere opdrachten (verbreden/verdiepen). De keuzes die scholen maken voor hun onderwijsaanpassingen lijken sterk gerelateerd aan de methoden en materialen die de school in huis heeft: de beschikbare materialen zijn sturend. En de wijze waarop deze worden ingezet zijn op veel scholen nog leraarafhankelijk. De kwaliteit van de differentiatie kan zich nog verder ontwikkelen door de specifieke onderwijsbehoefte van de leerling en de na te streven doelen centraal te stellen. 'Iets doen' voor deze groep leerlingen lijkt nu op veel scholen belangrijker te zijn dan doelen formuleren die richting geven aan het daadwerkelijke onderwijs in de klas.

[91] Sirius Expertcommissie (2015), *Overall auditrapport Sirius Programma 2008-2014*, pag.10 en 15
[92] NRO (2015, website ww.nro.nl), Excellentie in het hoger onderwijs: selectie, effectiviteit en uitstralingseffecten
[93] GfK Intomart (2014), *Extra inzet en aanbod voor toptalenten*, pag.6-8
[94] Inspectie van het Onderwijs (2015), *Hoe gaan we om met onze best presterende leerlingen?*, pag.7, 10-11, 14.

Het informatiepunt Onderwijs en Talentontwikkeling biedt scholen in het po en vo de mogelijkheid kennis en ervaringen over talentontwikkeling en begaafdheid te delen.

In paragraaf 4.3.1 is geconstateerd dat het doel om de onderwijsprestaties van excellente leerlingen in het po te verhogen nog niet is bereikt. Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) voert de regie over het onderzoeksprogramma Excellentie, gericht op onderzoeken naar vier thema's: signalering en motivering van (potentieel) excellente studenten, professionalisering van docenten en ambitieuze schoolcultuur, programma's voor excellentiebevordering en stelselkenmerken en beleidsinterventies. Dit betreft diverse onderzoeken in po, vo, mbo en ho. Veel onderzoeken zijn in 2013 gestart en resultaten worden bekend in 2016. Tevens is in 2015 een nieuwe serie onderzoeken uitgezet die doorlopen tot 2018.[95]

Onderzoek in 2013 van GION/RUG onder scholen die deelnemen aan het schoolverbeterings- en onderzoekproject 'Streef' wijst uit dat:[96]

- het signaleren van excellente leerlingen voor elke school een moeilijk punt is (en dat daarvoor veel varianten worden gebruikt);
- differentiatie in de klas staat of valt met de basisvaardigheden van de leerkracht (waar grote verschillen in zijn te constateren);
- goed extra materiaal belangrijk is, maar geen zelfwerkend tovermiddel (kost tijd en kennis en er is nog weinig bekend over de effectiviteit);
- het moeilijk is tijd te creëren (bij leerlingen om aan de verrijkingsstof te werken en bij de leerkracht om hier aandacht aan te besteden);
- het niet alleen gaat om differentiatie naast de reguliere klassikale instructie, maar juist ook binnen de reguliere klassikale instructie.

Uit het onderzoek blijkt tevens dat plusgroepen relatief dure voorzieningen zijn voor een beperkte onderwijstijd waarvan het effect onduidelijk is, terwijl de excellente leerlingen juist afdwalen tijdens de reguliere les. Zij zouden in de reguliere les meer uitgedaagd kunnen worden door ze te betrekken bij de instructie aan andere leerlingen en door meer differentiatie om de lesstof te compacten. Op basis van de beschikbare data kunnen geen uitspraken gedaan worden over de effectiviteit van de uiteenlopende activiteiten die de streefscholen ondernemen; wel zijn de ervaringen van leerlingen over het algemeen (heel) positief. De excellente leerling zou volgens het onderzoek een expliciete plaats moeten krijgen in de cyclus van opbrengstgericht werken op een school.

Instrument 5 (VO): maatwerk voor excellente leerlingen en meer vo-scholen met een profiel gericht op excellentie

Inmiddels is er op de meeste vo-scholen extra aanbod voor excellente leerlingen, maar vindt nog weinig aanpassing binnen de reguliere les plaats. Een toename van vo-scholen met een profiel gericht op excellentie blijkt niet eenduidig vast te stellen. Het beleid leidt nog niet op brede schaal tot hogere prestaties van de betreffende leerlingen. Scholen kunnen effectiever worden door maatwerk voor individuele leerlingen, gerelateerd aan prestatiedoelen, waar docenten hun (reguliere) lesaanbod op aanpassen. En begaafdheidsprofielscholen kunnen effectiever worden door integraal beleid dat breder doordringt op de werkvloer binnen de school.

Regioplan heeft in 2012 in de monitor bestuursakkoord VO een nulmeting uitgevoerd naar het percentage excellente leerlingen dat maatwerk in het vo krijgt aangeboden en naar het aantal vo-scholen met een profiel gericht op

[95] Op de website van het NRO zijn de diverse lopende onderzoeken terug te vinden: www.nro.nl/onderzoekprojecten/excellentie

[96] GION/RUG (2013), *Omgaan met excellente leerlingen in de dagelijkse onderwijspraktijk*, pag. 1-9

excellentie.[97] Het percentage vo-scholen dat in 2012 maatwerk biedt bedraagt 68% (en bij vo-scholen met een vwo-afdeling is dit 87%). De streefwaarde voor 2015 is 100%. Het aantal scholen met een profiel gericht op excellentie bedraagt 701 in 2011.

In het enquêteonderzoek van GfK-Intomart in december 2013 geeft 64% van de toptalenten aan dat ze op school geen extra aandacht en uitdaging krijgen (vmbo: 63%, havo: 71%, vwo: 64%). Volgens 70% van de ouders is dit het geval. En ongeveer de helft van de vo-docenten geeft aan geen speciale aandacht te besteden aan toptalenten (vmbo: 53%; havo: 51%, vwo: 53%). Een minderheid van de docenten maakt onderscheid in prestatieniveaus om vervolgens het onderwijs daarop aan te passen (vmbo: 31%; havo: 22%, vwo: 25%). Op zich is er onder alle ondervraagden brede steun voor meer aandacht aan toptalenten, maar volgens een meerderheid van de docenten is daarvoor niet zomaar ruimte in de agenda en is het niet haalbaar om elk kind het onderwijs te geven dat het nodig heeft (vmbo: 61%, havo: 72%, vwo: 56%).[98] Deze meting wordt eind 2015 herhaald.

In het eerdergenoemde onderzoek van de onderwijsinspectie (begin 2015) blijkt dat ook vo-scholen ambitieus zijn als het gaat om het stimuleren van de best presterende leerlingen. In tegenstelling tot po-scholen richten ze zich vooral op extra aanbod buiten het vaste curriculum om. Voorbeelden daarvan zijn externe diplomering voor moderne vreemde talen, speciale talentklassen of –stromen en deelname aan competities. Het reguliere lesaanbod is echter voor de meeste leerlingen nog steeds verplicht en juist daar vinden ze te weinig uitdaging. En ook in het vo lijkt ‘iets doen’ op veel scholen belangrijker te zijn dan prestatiedoelen voor leerlingen formuleren en daarop het onderwijs aanpassen. Scholen geven overigens zelf aan in het reguliere aanbod wel degelijk mogelijkheden te hebben voor ‘compacten’ en verrijken.[99]

Een toename van vo-scholen met een profiel gericht op excellentie blijkt niet eenduidig vast te stellen vanwege de diversiteit aan definiëringen van profielscholen. Dit zijn scholen met een speciaal karakter of scholen met een speciale onderwijskundige visie. Wel blijkt het aantal profielen van scholen toe te nemen. Naast het Technasium bestaat bijvoorbeeld nu ook het Entreprenasium, waarin leerlingen worden uitgedaagd om hun ondernemende talenten aan te spreken.

In paragraaf 4.3.1 is geconstateerd dat het doel om de onderwijsprestaties van excellente leerlingen in het vo te verhogen in 2015 ten dele wordt gerealiseerd. In 2014 zijn in het Plan van Aanpak Toptalenten 2014-2018 aanvullende maatregelen opgenomen gericht op onderwijs dat optimaal aansluit bij de behoeftes van deze leerlingen. Het gaat onder meer om het wegnemen van belemmeringen die scholen ervaren bij het vormgeven van onderwijs aan toptalenten. Leerlingen in het vo mogen na recente wijziging van wet- en regelgeving eerder dan in het voorlaatste jaar een vak met een examen afsluiten. Een jaar na introductie van het Plan van Aanpak is het nog te kort om te bepalen wat de concrete effecten van deze nieuwe aanpak in de klas zijn.

Uit onderzoek van GION in 2012 blijkt dat een kwart tot een derde van de excellente leerlingen in het VO ondermaats presteert doordat ze niet na zes jaar het vwo-diploma hebben behaald. Dit geldt in sterkere mate voor jongens, voor leerlingen uit een lager sociaal-economisch milieu (SES) en voor leerlingen die laag scoren op de persoonlijkheidsfactor ‘ordelijkheid’. De prestaties liggen hoger

[97] Regioplan (2012), *Monitor bestuursakkoord VO, meting 2012*, pag. 16-18
[98] Gfk Intomart (2014), *Extra inzet en aanbod voor toptalenten*, pag.6-8
[99] Inspectie van het Onderwijs (2015), *Hoe gaan we om met onze best presterende leerlingen?*, pag.11, 15

als excellente leerlingen in het eerste jaar in een homogene vwo-klas worden geplaatst, maar met name excellente leerlingen uit een laag SES-gezin worden vaker geplaatst in een ander type klas. Vanwege de grote invloed van de persoonlijkheidsfactor 'ordelijkheid' is het beter structureren van de onderwijsomgeving waarschijnlijk effectiever om het rendement te verhogen dan het invoeren van excellentieprogramma's. De onderzoekers zien dergelijke aantrekkelijke arrangementen vaak als 'lokkertjes' op de leerlingenmarkt.[100]

Daarnaast heeft de Rijksuniversiteit Groningen in 2014 onderzoek gedaan naar vo-scholen die zich profileren tot begaafdheidsprofielschool. Dit zijn scholen die zich expliciet richten op begeleiding aan hoogbegaafde leerlingen. Deze leerlingen vormen een specifieke doelgroep binnen de excellente leerlingen. Uit het onderzoek blijkt dat deze scholen effectiever kunnen worden door integraal beleid voor hoogbegaafde leerlingen. Het beleid dringt nu nog te beperkt door op de werkvloer, veranderteams lopen het risico een 'eilandfunctie' te hebben, de deskundigheid van docenten blijft een aandachtspunt en de variatie binnen scholen is groot.[101]

Met betrekking tot de lagere internationale prestaties van de Nederlandse excellente leerlingen constateert de onderwijsinspectie dat dit kan komen doordat scholen zich weliswaar inspannen om de best presterende leerling meer leerstof te bieden, maar de leerstof vaak te weinig verdiepen en te weinig maatwerk in de les bieden.[102]

Instrument 6 (MBO): excellentieprogramma (verbreding- en verdiepingstrajecten en leerling-gezeltrajecten)

Het excellentieprogramma in het mbo is gestart in 2015 met de planvorming door individuele mbo-instellingen. Er is nog geen overzicht beschikbaar van hun voorgenomen activiteiten en ambities.

De mbo-instellingen hebben in het voorjaar van 2015 hun kwaliteitsplannen ingediend. Eén van de kwaliteitsthema's waar de instellingen voor konden kiezen is excellentie. Instellingen kunnen op tal van manieren invulling geven aan excellentie. Enkele voorbeelden:

- Studenten nemen deel aan (inter)nationale vakwedstrijden
- Meester-gezel: de beste studenten kunnen zich na hun opleiding bekwamen tot 'meester' (in overleg met de branche)
- Internationalisering: via uitwisselingsprogramma's kunnen studenten zich extra specialiseren
- Een extra intensive stage bij een toonaangevend leerbedrijf
- Een extra onderdeel van het onderwijsprogramma, waarbij docenten een beroep doen op het eigen initiatief en ondernemend gedrag van studenten (zoals de productie van een businessplan).

Alle scholen met een goedgekeurd plan voor excellentie komen in aanmerking voor de extra middelen voor excellentie in het mbo. In de periode 2015-2018 is hiervoor jaarlijks ongeveer € 25 miljoen beschikbaar. De kwaliteitsplannen zijn deze zomer beoordeeld door het programmamanagement *MBO in Bedrijf*. MBO in Bedrijf voert gedurende de periode 2016-2019 in het tweede kwartaal van elk jaar met iedere mbo-instelling een gesprek over de voortgang van de uitvoering van het kwaliteitsplan. De tussenrapportages die de instellingen maken zijn de basis voor dit gesprek. MBO in bedrijf stelt vervolgens een advies per mbo-instelling op, en een voortgangsrapportage op sectorniveau.

[100] Kuyper e.a. (GION, 2012), *Excellente leerlingen in het voortgezet onderwijs. Schoolloopbanen, risicofactoren en keuzen*, pag.90-97
[101] Rijksuniversiteit Groningen (2014), *Scholen VO profileren zich tot begaafdheidsprofielschool*, pag.35-37
[102] Inspectie van het Onderwijs (2015), *De staat van het onderwijs*, pag.102

In maart 2016 verschijnt de eerste rapportage van MBO in bedrijf over de kwaliteitsplannen. En het NRO heeft in opdracht van OCW in 2015 een onderzoek uitgezet naar excellentie in het mbo.

Instrument 7 (HO): Sirius-programma
Het Sirius-programma heeft bijgedragen aan de opzet en uitvoering van excellentieprogramma's op hogescholen en universiteiten en biedt aandachtspunten voor de toekomst. De vooraf beoogde participatiegraad van minimaal 5% studenten die instromen in excellente trajecten is in studiejaar 2013/14 gerealiseerd.

Aan het Sirius-programma hebben 23 ho-instellingen tussen 2008 en 2014 deelgenomen en hun eigen visie op excellentie ontwikkeld, excellentieprogramma's ontworpen en uitgevoerd, onderzoek gedaan, docentscholingen opgezet, ervaring en kennis gedeeld en samengewerkt met collega-instellingen.[103] Dit zijn 86% van de universiteiten en 29% van de hogescholen. Er was geen blauwdruk voor de excellentietrajecten, maar de deelnemende instellingen zijn beoordeeld door een auditcommissie aan de hand van 6 elementen: hun visie op excellentie, de kwaliteit van de docenten, cultuur en communityvorming (het creëren van een klimaat waarin studenten kunnen excelleren), de meerwaarde (voor de student, de instelling en de relatie met het werkveld), organisatie en sturing (voor een stevige verankering van het excellentiebeleid) en de keten en het netwerk (samenwerking met partners).[104]

In studiejaar 2009-2010 was de deelname aan honoursprogramma's in het hoger onderwijs nog erg laag, vooral in het hbo (circa 0,17%; in het wo was dit 3%).[105] In paragraaf 4.2.2 is geconstateerd dat het percentage studenten dat instroomt in excellentieprogramma's inmiddels is gestegen tot 5,3% bij hogescholen en 7% bij universiteiten (bachelorstudenten). Daarmee overstijgt de participatiegraad de vooraf gestelde ondergrens van 5% die gewenst is voor het realiseren van een cultuuromslag binnen een instelling.[106]

Het afsluitend manifest van het Sirius programma (2014) biedt richtingwijzers voor het excellentieonderwijs van de toekomst, op basis van de opgedane ervaringen en discussie tussen betrokkenen. En de Sirius expertcommissie heeft de belangrijkste aandachtspunten gebundeld in het Overall auditrapport. Dit betreft onder meer het beter expliciteren van de doelgroepen van de excellentieprogramma's en het scherper profileren van de programma's in de masterfase, het verder moderniseren van de docentprofessionalisering (waardering, selectie, carrièreperspectief), versterking van de communityvorming (onder docenten en met studenten), structurele samenwerking met het afnemende werkveld en versterking van de samenwerking binnen de onderwijsketen (doorlopende leerlijnen po, vo, mbo, ho).[107]

Instrument 8 (HO): verduurzamen/uitbouwen excellentietrajecten HO (prestatieafspraken)
Met alle universiteiten en met een deel van de hogescholen zijn individuele prestatieafspraken gemaakt over de uitbouw van excellentietrajecten. Hiermee wordt de doelstelling van 10% echter niet gehaald.

[103] Projectteam Summit Excellentie (HvA, 2014), *Manifest voor het excellentieonderwijs van de toekomst*, pag.4. Aantallen deelnemers conform Overall auditrapport Sirius Programma 2008-2014, pag.8/9.
[104] Sirius expertcommissie (2015), *Overall auditrapport Sirius Programma 2008-2014, Niet reguleren, maar uitdagen: de vele wegen die leiden naar excellentie*, pag.11
[105] Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33519, nr.3), *Memorie van toelichting*, pag.2. Bron voor de cijfers: Onderwijsraad (2009).
[106] Sirius expertcommissie (2015), idem, pag.9
[107] Sirius expertcommissie (2015), idem, pag.12-17

De doelstelling van 10% deelname aan excellentietrajecten is in de beleidsagenda 2012 opgenomen, maar niet één op één doorvertaald in de hoofdlijnenakkoorden met de VSNU en de Vereniging van Hogescholen en in de daaropvolgende individuele prestatieafspraken met ho-instellingen. Bij de keuze van indicatoren voor de kwaliteit van het onderwijs hadden de instellingen de keuze uit drie alternatieven. De eerste mogelijkheid betrof het aandeel van de studenten dat deelneemt aan een excellentietraject, de tweede optie was de studenttevredenheid over de opleiding in het algemeen en de derde mogelijkheid was het aandeel opleidingen met een 'excellent' oordeel van de NVAO. 11 universiteiten en 5 hogescholen hebben de eerste mogelijkheid gekozen.[108]

De Reviewcommissie HOO heeft in haar midtermreview in 2014 onder andere gekeken naar de wijze waarop hogescholen en universiteiten uitvoering geven aan het verduurzamen en uitbouwen van hun excellentietrajecten. Met alle universiteiten zijn individuele afspraken gemaakt over de uitbouw van excellentieprogramma's. Vrijwel alle universiteiten bieden deze speciale trajecten nu aan, dan wel hebben hun aanbod uitgebreid of het aantal deelnemende studenten vergroot.[109]
De hogescholen hebben in hun individuele prestatieafspraken veel plannen opgenomen om tot verdergaande differentiatie van het opleidingsaanbod te komen. Zij konden er zelf voor kiezen om dit al dan niet te doen in de vorm van excellentietrajecten. Ongeveer een vijfde van de hogescholen heeft in de prestatieafspraken ambities vastgelegd om de deelname aan de door Sirius erkende excellentietrajecten te vergroten.[110] Enkele hogescholen kiezen er uitdrukkelijk voor geen excellentietraject in te richten voor een beperkte groep; hetzij omdat de hogeschool al selectief is bij de instroom, hetzij omdat de hogeschool juist alle studenten in de gelegenheid wil stellen zich te verdiepen of te verbreden door meer keuzemogelijkheden aan te bieden.[111]

In paragraaf 4.3.1 is geconstateerd dat het percentage studenten dat een excellent traject volgt stijgt, maar dat het doel van 10% in 2015 waarschijnlijk niet wordt gehaald. Bij de latere uitwerking in de prestatieafspraken is deze doelstelling bijgesteld naar individuele afspraken met ho-instellingen die veelal op een lager niveau liggen, met name bij de hogescholen. Tevens is er, afgezien van de persoonlijke ontwikkeling, nog weinig zicht op de meerwaarde voor de student.

Instrument 9 (HO): meer uitdagende trajecten door hoger collegegeld
De mogelijkheid om meer collegegeld te mogen vragen voor excellente opleidingen in het ho is nog niet is nog niet in werking getreden. Over de effecten daarvan zijn geen uitspraken te doen.

Het gaat hier om opleidingen met het kenmerk *'excellente opleiding'* van de NVAO. De achterliggende gedachte is dat de student «meer waar voor zijn geld» krijgt bij dergelijke opleidingen, terwijl de toegankelijkheid van deze opleidingen moet zijn gewaarborgd, ook in het licht van het sociaal leenstelsel. Het betreffende artikel in de Wet Kwaliteit in Verscheidenheid is nog niet in werking getreden. Het versturen van het beleidskader naar de Kamer is aangehouden in afwachting van de invoering van het Studievoorschot. Het beleidskader wordt aan het einde van 2015 aan de Kamer aangeboden.

Dit moet onderscheiden worden van het experiment collegegelddifferentiatie bij honoursprogramma's. In de strategische agenda hoger onderwijs is aangegeven

[108] Reviewcommissie HOO (2015), *Achtergronddocument 1 bij Stelselrapportage 2014*, pag.3
[109] Reviewcommissie HOO (2014), *Aanbiedingsbrief adviezen midtermreview 2014*, pag.2
[110] Reviewcommissie HOO (2014), *Stelselrapportage 2013*, pag.13
[111] Reviewcommissie HOO (2015), *Stelselrapportage 2014*, pag.5

dat de middelen uit het studievoorschot zullen worden ingezet om een krachtig vervolg te geven aan talentprogramma's, waaronder honoursprogramma's. Om geen financiële drempels op te werpen voor deelname aan deze programma's wordt afgezien van het experiment met collegegelddifferentiatie bij honoursprogramma's.[112]

4.3.3 *Doelmatigheid beleidsinstrumenten hoofdlijn B*

De doelmatigheid van het beleid van het beleid wordt bepaald door de combinatie van doelbereiking en effectiviteit van de ingezette instrumenten en de hoogte van de bijbehorende uitgaven. In paragraaf 4.3.1 is gebleken dat de doelen ten dele bereikt worden: in het vo stijgt de score van excellente leerlingen, maar wordt de streefwaarde nog niet bereikt, en in het ho is er een toenemende deelname aan excellente trajecten, maar wordt de doelstelling van 10% niet gehaald. In po is de grensscore van excellente leerlingen stabiel en in het mbo moeten de excellente trajecten nog starten.
Uit paragraaf 4.3.2 blijkt dat po- en vo-scholen effectiever kunnen worden door integraal beleid binnen de school voor hoogbegaafde leerlingen en door maatwerk voor individuele leerlingen, gerelateerd aan prestatiedoelen, waar docenten hun (reguliere) lesaanbod op aanpassen. En in het ho is een verdere uitbouw van excellentietrajecten noodzakelijk als de oorspronkelijke doelstelling van 10% uit de beleidsagenda gewenst blijft. Tevens is meer inzicht zinvol in de meerwaarde van deze trajecten voor de student. Er is nog geen zicht op de ambities en meerwaarde van de excellentietrajecten in het mbo.

Hoe verhoudt dit zich tot de bijbehorende uitgaven voor hoofdlijn B? Met de invoering van de excellentietrajecten is een oplopend budget gemoeid naar €18 miljoen per jaar in po (vanaf 2013), €24 miljoen in vo (vanaf 2015), € 25 miljoen in het mbo (vanaf 2015) en ongeveer € 10 miljoen per jaar in het ho (periode 2010-2014). De bedragen voor po en vo maken onderdeel uit van de prestatiebox. Daarnaast kunnen instellingen geld inzetten vanuit hun reguliere onderwijsbudget en in het ho vanuit het budget voor de prestatieafspraken.

Wat betreft de efficiëntie van de uitgaven voor excellentie in po en vo kan gesteld wordend dat dit parallel loop met de verbetermogelijkheden op het gebied van effectiviteit. Door een meer integrale en effectieve aanpak, in plaats van 'iets doen', kunnen scholen meer resultaten behalen. En daarmee wordt hun inzet ook efficiënter. In paragraaf 4.3.2 is bijvoorbeeld aangegeven dat plusgroepen relatief dure voorzieningen zijn, voor een beperkte onderwijstijd waarvan het effect onduidelijk is, terwijl er juist mogelijkheden zijn om de leerlingen tijdens de reguliere les meer uit te dagen. Tevens lijkt het beter structureren van de onderwijsomgeving, vanwege de grote invloed van de persoonlijkheidsfactor 'ordelijkheid', effectiever dan sommige duurdere excellentieprogramma's.
Het onderzoekprogramma van NRO kan vanaf 2016 hopelijk meer inzicht bieden in effectieve en efficiënte strategieën in po, vo, mbo en ho.

[112] OCW (2015), *Strategische agenda hoger onderwijs*, pag.45

4.4 Hoofdlijn C: Verhogen onderwijsrendement en voorkomen studieuitval

4.4.1 *Realisatie beoogde doelen hoofdlijn C*

Doel 8 (VO en MBO): maximaal 25.000 vsv'ers in 2016

Dit overkoepelende doel is bijna gerealiseerd. Het aantal vsv'ers neemt al jaren af, van 71.000 in 2001 naar 25.969 in het schooljaar 2013/14, oftewel 1,9% van het totaal aantal jongeren.[113] Wel blijkt dat met name in het mbo-niveau 1 het aantal vsv'ers nog te hoog is.

In de convenantsperiode 2008-2011 is het aantal nieuwe vsv'ers met een kwart teruggebracht, maar de afname verschilde sterk tussen doelgroepen en regio's. Bekeken over de periode 2005-2011 was voor de vmbo-bovenbouw bijna sprake van een halvering, waar voor mbo-1 het aandeel uitvallers nauwelijks was gedaald. Gemiddeld genomen realiseerden regio's en instellingen met een hoog uitgangsniveau van vsv'ers in 2005 een grotere afname gedurende de periode 2005-2011. Zij hebben hun achterstand op de koplopers voor een deel ingelopen. Overigens wordt door veel betrokkenen ook gesignaleerd dat de meest renderende aanpakken vaak al zijn ingevoerd en dat nu de moeilijke groepen uitvallers overblijven[114].

Tabel: ontwikkeling vsv (aantallen en percentage, % uitgesplitst naar vo en mbo)

schooljaar	2001/02	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Vsv realisatie	71.000	41.800	39.900	39.100	36.560	27.950	25.970
Vsv %	5,5%	3,2%	3,0%	3,0%	2,8%	2,1%	1,9%
Vsv % vo		1,1%	1,0%	1,0%	0,9%	0,6%	0,5%
Vsv % mbo		7,8%	7,5%	7,4%	6,9%	5,7%	5,2%

Bron: OCW[115]

Voor het vsv-convenant 2012-2015 heeft het ministerie van OCW voor zes doelgroepen binnen het vo en mbo een vsv-percentage geformuleerd. Deze percentages moeten in het schooljaar 2014/15 door alle onderwijsinstellingen worden gerealiseerd. In onderstaande tabel wordt dit afgezet tegen de realisatie in schooljaar 2013/14. De realisatiecijfers over schooljaar 2014/15 volgen in maart 2016.

Tabel: vsv-percentages per doelgroep en aantal regio's dat de norm nu al haalt

	Prestatienorm 2014/15	Realisatie 2013/14	Aantal regio's dat de norm nu al haalt
Onderbouw vo	1,0%	0,2%	39
Bovenbouw vmbo	4,0%	1,3%	39
Bovenbouw havo/vwo	0,5%	0,4%	32
Mbo niveau 1	22,5%	32,2%	1
Mbo niveau 2	10,0%	9,4%	27
Mbo niveau 3 en 4	2,75%	3,0%	10

Bron: Panteia (2015)

In de laatste kolom is te zien dat in het vo de prestatienormen voor 2014/15 al in 2013/14 zijn behaald, op een paar regio's na voor de bovenbouw havo/vwo. Dit in tegenstelling tot het beeld in het mbo waar de meeste regio's de prestatienorm 2014/15 voor zowel mbo-1 als mbo-3/4 in 2013/14 nog niet behaalden. Naast de prestatienormen zijn er in het vo een aantal streefnormen opgesteld die (iets) lager liggen dan de prestatienormen. Dit zijn de vsv-percentages die elke onderwijsinstelling zou moeten behalen om te komen tot maximaal 25.000 vsv'ers in 2014/15. In schooljaar 2013/14 behaalden al 21 van

[113] Panteia (2015), *Monitoring en evaluatie vsv-beleid, overkoepelende samenvatting*, pag.11-12.
[114] Panteia (2015), idem, pag.7 en 10
[115] OCW (kamerbrief 3/3/2015), *Gekwalificeerd voor de toekomst*. Hierin is aanvullende informatie opgenomen over de recente ontwikkelingen op het gebied van vsv.

de 39 RMC-regio's de streefnorm van 0,2% voor de onderbouw vo, 31 regio's de streefnorm van 1,5% voor de bovenbouw vmbo en slechts 1 regio de streefnorm van 0,1% voor de bovenbouw havo/vwo.[116]

Doel 9 (PRO en VSO): minder uitstroom naar een situatie zonder werk (doorleren of betere toeleiding naar de arbeidsmarkt)

De eerste indicaties zijn positief, maar het is nog te vroeg om vast te stellen of er daadwerkelijk minder uitstroom plaatsvindt naar een situatie zonder werk.

In de diverse Onderwijsverslagen van de onderwijsinspectie wordt de uitstroom uit het praktijkonderwijs opgenomen. De resultaten zijn samengevat in onderstaande tabel. De uitstroom naar de combinatie 'arbeid en leren' en de uitstroom naar andere vormen van onderwijs nemen gestaag af, terwijl met name in 2013/14 een toename van de uitstroom naar (beschermde) arbeid plaatsvindt. Van de uitstroom naar onderwijs bestaat ongeveer tweederde uit doorstroom naar mbo-niveau 1 of 2. Op basis van de cijfers kan nog niet de conclusie getrokken worden dat er structureel minder uitstroom plaatsvindt naar een situatie zonder werk. Uit de realisatie 2014/15 zal moeten blijken of de uitstroom naar (beschermde) arbeid doorzet.

Tabel: uitstroom van leerlingen uit het praktijkonderwijs (in percentages)

	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
(beschermde) arbeid	26	26	27	27	28	33
arbeid en leren	13	14	11	11	9	9
Onderwijs	50	47	46	46	47	45
Dagbesteding	1	3	3	4	4	4
geen werk/school, onbekend	10	10	13	12	12	9
Totaal	100	100	100	100	100	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2011,2015)

In de Onderwijsverslagen zijn voor schooljaar 2011/12 en 2012/13 tevens uitstroomgegevens opgenomen voor het voortgezet speciaal onderwijs. Daaruit blijkt dat in 2011/12 35% van de uitgestroomde leerlingen is gaan doorleren in mbo of ho en dat 10% is uitgestroomd naar een reguliere arbeidsplaats. In 2012/13 zijn beide uitstroompercentages gestegen: 39% stroomt door naar mbo of ho en 11% naar een reguliere arbeidsplaats. Het jaar 2011/12 kan dienen als nulmeting. De eerste indicaties over 2012/13 lijken positief, maar de cijfers kunnen ook verstoord worden door onvergelijkbare populaties.[117] Recentere gegevens moeten inzicht gaan bieden of deze ontwikkeling doorzet. De specificatie naar de verschillende clusters van het VSO en naar de overige uitstroomcategorieën is in onderstaande tabel opgenomen.

[116] Panteia (2015), *Monitoring en evaluatie vsv-beleid, Jaarrapport 2014*, pag.39

[117] In de uitstroomcijfers 2011/12 was 34% 'overig/onbekend' en in de uitstroomcijfers 2012/13 was dat nog maar 13%, met als gevolg dat vrijwel alle andere uitstroomcategorieën zijn gestegen.

Tabel: uitstroom uit het vso naar cluster in 2012/13 (in percentages)

	Cluster 1 blind/slechtziend	Cluster 2 doof/slechthorend/ esm	Cluster 3 moeilijk lerend / lichamelijk gehandicapt/ langdurig ziek	Cluster 4 gedrags-problemen/ psychiatrische stoornissen	Totaal
	n=58	n=314	n=2.247	n=2.451	n=5.070
Middelbaar beroepsonderwijs	33	66	10	55	36
Hoger onderwijs	3	3	1	5	3
Reguliere arbeidsplaats	0	9	10	13	11
Sociale werkvoorziening	0	5	8	2	5
Arbeidstrainingcentrum	2	0	1	1	1
Dagbesteding	43	8	60	7	31
Overig/onbekend	19	9	10	17	13
Totaal	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2015)

Daarnaast is er nog specifieke informatie over de uitstroom van vso-leerlingen die deelnemen aan het project 'Boris'. Eind 2012 heeft een evaluatie plaatsgevonden door Panteia. Op dat moment namen 16 scholen deel en waren er inmiddels 177 leerlingen uit een Boris-traject uitgestroomd. Hiervan is 57% uitgestroomd naar werk of een opleiding. Dit ligt hoger dan de vso-uitstroom in het algemeen. De populaties zijn echter niet goed vergelijkbaar, aangezien Boris zich alleen richt op de groep vso-leerlingen met het uitstroomprofiel arbeid en dus niet op leerlingen met het uitstroomprofiel dagbesteding.[118]

Doel 10 (VO): minder switchen en minder uitval in het vo en een betere voorbereiding op vervolgonderwijs (in vo, mbo of ho)

De ontwikkelingen op het gebied van uitval, rendement en switch zijn positief. Het aantal vsv 'ers in het vo is laag, het aantal zittenblijvers neemt af en ook het aantal ongediplomeerde vo-leerlingen dat switcht naar een andere opleiding neemt af. En het slagingspercentage in het eindexamenjaar neemt toe. Ten aanzien van de voorbereiding op het vervolgonderwijs zijn de signalen minder eenduidig: vmbo'ers zijn minder tevreden over hun voorbereiding en de studie-uitval van zowel vmbo'ers als havisten en vwo'ers in het vervolgonderwijs is nog relatief hoog.

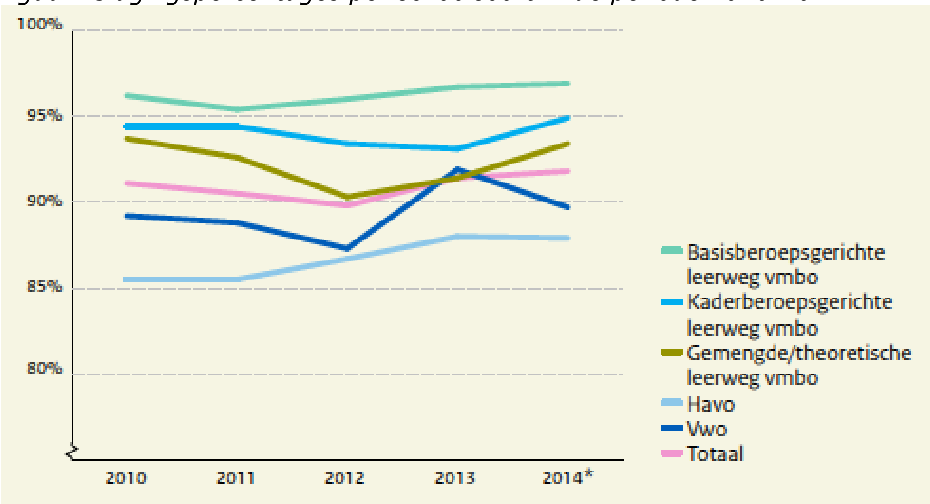
Uitval en rendement

Beleidsdoelstellingen in het vo zijn niet gedefinieerd op het begrip uitval, maar op het begrip voortijdig schoolverlater (vsv), waarbij het begrip startkwalificatie leidend is: een vsv'er is iemand die geen startkwalificatie heeft èn niet meer ingeschreven staat. Zoals bij de beoordeling van doel 8 (vsv) al is geconstateerd is het percentage vsv'ers in het vo ten opzichte van 2010 fors afgenomen: van 1% in schooljaar 2009/10 naar 0,5% in 2013/14.

In het Onderwijsjaarverslag neemt de onderwijsinspectie de slagingspercentages per schoolsoort in het vo op. De examenresultaten daalden voor de meeste schoolsoorten tussen 2010 en 2012, maar zijn daarna weer gestegen van 2012 tot 2014. Dit ondanks de aanscherping van de exameneisen in de periode 2012 tot 2014.[119]

[118] Panteia (2012), *Arbeidstoeleiding vanuit het pro en vso*, pag.58
[119] Inspectie van het Onderwijs (2015), *De staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2013/2014*, pag.101.

Figuur: Slagingspercentages per schoolsoort in de periode 2010-2014



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2015), cijfers 2014 zijn voorlopige cijfers

In het Sectorakkoord 2014-2017 is tevens als doelstelling opgenomen dat het percentage zittenblijvers in 2020 moet zijn gedaald naar 3,8 procent. In alle schoolsoorten ligt het percentage zittenblijvers nu nog hoger, maar daalt het sinds schooljaar 2013/14 wel (zie onderstaande tabel). Het percentage zittenblijvers verschilt per school. Scholen in de grote steden hebben de hoogste percentages. Zittenblijven komt het meest voor bij leerlingen uit de achterstandsgebieden. Ongeveer 80 procent van de scholen heeft het bevorderingsbeleid aangescherpt naar aanleiding van de slaag-/zakregeling die in 2012 is ingegaan. Vooral de kernvakken hebben meer gewicht gekregen bij beslissingen rond zittenblijven.[120]

Tabel: percentage gedoubleerde leerlingen in de bovenbouw per schooljaar (OCW, exclusief EZ)

	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
Vmbo-b	4,2%	4,7%	5,6%	5,0%	4,9%
Vmbo-k	4,3%	4,7%	5,5%	5,5%	4,9%
Vmbo-g/t	5,6%	6,3%	6,9%	6,5%	6,0%
Havo	13,9%	14,8%	14,8%	13,6%	12,4%
Vwo	5,6%	6,0%	5,8%	5,2%	5,2%

Bron: OCW/DUO (2015)

Switch

Het aantal ongediplomeerde vo-leerlingen dat jaarlijks een andere opleiding kiest steeg tussen 2010 en 2012 licht, terwijl in 2013 en 2014 een behoorlijke daling zichtbaar is. Van de ongediplomeerde vo-leerlingen switcht een deel naar een hoger of lager niveau binnen het vo. Tevens vindt er tussentijdse overstap plaats naar het mbo, die deels wordt veroorzaakt door de maximale verblijfsduur in het vmbo en de onderbouw in het vo. Voor andere leerlingen is een specifieke beroepskeuze bepalend voor de overstap. Andere keuzes zijn vavo, particulier onderwijs en politie- en defensieopleidingen.[121]

[120] Inspectie van het Onderwijs (2015), *De staat van het onderwijs*, pag.103
[121] OCW (2014), *Kerncijfers 2009-2013*, pag.60

Tabel: uitstroom ongediplomeerden vo naar bestemming (aantal x 1.000)

	2010	2011	2012	2013	2014[122]
vo	10,7	11,2	12,0	10,6	9,6
mbo	11,7	12,4	13,0	11,9	9,7
ho	1,1	1,2	1,7	1,1	1,1
overig/onbekend	11,2	10,8	10,6	9,6	9,7
totaal	34,9	35,8	37,2	33,1	30,0

Bron: OCW/DUO

Vervolgonderwijs

Na een diploma in het voortgezet onderwijs gaan meer leerlingen naar een aansluitende vervolgopleiding. Zo gaan meer leerlingen met een vmbo-g/t diploma naar het mbo en daalt de doorstroom naar de havo. En een relatief groter deel van de havo-gediplomeerden stroomt door naar het hbo, waardoor de doorstroom van havo naar vwo daalt. En ook bij leerlingen met een vwo-diploma gaat een groter percentage direct door naar de universiteit (en iets minder naar het hbo).[123] In 2013 stroomt van de vmbo-gediplomeerden 82,3 procent door naar de beroepsopleidende leerweg (bol) in het mbo en 6,8 procent naar de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). Van de havo/vwo-gediplomeerden stroomt bijna 86 procent direct door naar het hoger onderwijs.[124]

In het jaarlijks schoolverlatersonderzoek meet ROA de tevredenheid van gediplomeerden over de aansluiting van hun opleiding op de gekozen vervolgopleiding en of ze voldoende zijn voorbereid op het vervolgonderwijs. De tevredenheidscijfers zijn de afgelopen jaren redelijk constant. De aansluiting op de vervolgopleiding wordt het best beoordeeld door vwo-gediplomeerden, waar 86% tevreden is; bij havo-gediplomeerden is dit 80% en bij het vmbo 79%. Vmbo-gediplomeerden zijn echter aanmerkelijk kritischer als het gaat om hun voorbereiding op het vervolgonderwijs dan havo- en vwo-gediplomeerden. Bij havo/vwo is 81% (redelijk) tevreden over hun voorbereiding en bij het vmbo slechts 51%. Bij gediplomeerde vmbo'ers die de overstap maken naar het havo is dit percentage het laagst met 44%.[125]
Ondanks de grotere tevredenheid van havo- en vwo-gediplomeerden over de voorbereiding op hun vervolgopleiding is hun studie-uitval in het hoger onderwijs nog steeds relatief hoog. Van de eerstejaarsstudenten in het hbo stopt 40% van de eerstejaarsstudenten met de initieel gekozen studie, en in het wo is dat 26%.[126]

De Onderwijsraad heeft in 2014 advies uitgebracht over overgangen in het onderwijs. De raad ziet de relatief hoge schooluitval en lage rendementen in verschillende onderwijssectoren als een signaal voor niet-soepele overgangen tussen onderwijssectoren. En ook het hanteren van scherpe selectiemechanismen door onderwijsinstellingen vormen een signaal. Op zich kan selectie volgens de raad leiden tot een doorstroom naar een passende plek in het vervolgonderwijs, maar het kan ook een (ongewenst) extra struikelblok voor leerlingen vormen. De selectie wordt mede veroorzaakt door de sterke nadruk in beleid op het verhogen van rendementen (zowel in vo, mbo als ho).[127]

Doel 11 (MBO): minder switchen en minder uitval in het mbo en een betere voorbereiding op vervolgonderwijs (in mbo of ho) of de arbeidsmarkt

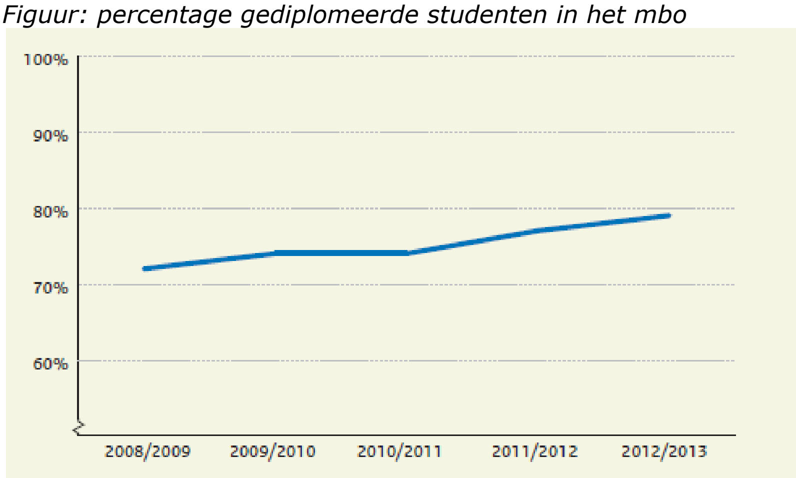
Dit doel wordt ten dele gerealiseerd. Het percentage gediplomeerden in het mbo neemt toe. Dit geldt voor vrijwel alle categorieën studenten en vooropleidingen.

[122] Cijfers 2014 gecorrigeerd voor indirecte instroom op basis van de aanname dat de verhouding directe-indirecte instroom in 2014 overeenkomt met 2013. De daadwerkelijke cijfers van de indirecte instroom uit 2014 zijn pas over een jaar bekend.
[123] Inspectie van het Onderwijs (2015), *De staat van het onderwijs*, pag.18
[124] OCW (2014), *Kerncijfers 2009-2013*, pag.12
[125] ROA (2015), *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2014*, pag.XI en 43-46
[126] OCW (2015), *Strategische Agenda hoger onderwijs 2015*, pag.13
[127] Onderwijsraad (2014), *Overgangen in het onderwijs*, pag.2

Het percentage dat de opleiding binnen de nominale opleidingsduur afrondt blijft echter constant. Het percentage switchers in het mbo is in de afgelopen jaren wel gedaald. De doorstroom binnen het mbo naar een opleiding op een hoger niveau blijft redelijk constant. De doorstroom naar hbo is in 2013 toegenomen, maar het rendement van mbo'ers in het hbo neemt sinds 2009 af. De positie van mbo-afgestudeerden op de arbeidsmarkt wordt in 2014 langzaam weer iets beter, maar met name afgestudeerden aan bol-opleidingen zijn het minst tevreden over de voorbereiding voor een start op de arbeidsmarkt.

Uitval en rendement
Het percentage gediplomeerden in het mbo is in vijf jaar gestegen van 72% naar 79%. Redenen voor deze stijging zijn de daling van het aantal voortijdig schoolverlaters en de verbeterde werkwijze bij intake en plaatsing van de studenten. Studenten halen ook vaker een diploma op het niveau dat op grond van hun vooropleiding mag worden verwacht. Desondanks verlaat een vijfde van de studenten het mbo zonder diploma.[128]

Figuur: percentage gediplomeerde studenten in het mbo



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2015)

In de Benchmark Middelbaar beroepsonderwijs van de MBO-raad en in de monitor Trends in Beeld van OCW wordt een andere definitie gehanteerd voor diplomarendement, namelijk het jaarresultaat. Dit is het percentage leerlingen dat in een bepaald jaar een diploma behaald ten opzichte het aantal gediplomeerden plus het aantal ongediplomeerde schoolverlaters in dat jaar. De trend is hetzelfde, namelijk een forse stijging tussen 2008 en 2013. De realisatie in 2013 ligt voor alle onderwijsniveaus boven de eerder geformuleerde streefwaarden.

Tabel: jaarresultaat (percentage gediplomeerden in een jaar)

	2008	2010	2011	2012	2013	streefwaarde
Niveau 1	66%	71%	73%	71%	74%	72%
Niveau 2	62%	66%	68%	71%	72%	70%
Niveau 3	63%	66%	65%	67%	70%	70%
Niveau 4	65%	69%	69%	70%	73%	71%
Totaal mbo	64%	67%	68%	69%	72%	70%

Bron: KBA/MBO-Raad (2014)

Er zijn verschillen in rendementen tussen de domeinen. Onder studenten in het domein bouw en infra is het percentage gediplomeerden het hoogst. Daar verlaat 85% gediplomeerd het mbo. In de domeinen arbeidsmarktgekwalificeerd assistent en ambacht, laboratorium en gezondheidstechniek presteren de studenten het minst goed. Daar is het percentage gediplomeerden 60%

[128] Inspectie van het Onderwijs (2015), *De staat van het onderwijs*, pag.151

respectievelijk 74%. Dit verschil komt deels door het type leerling dat binnen een domein studeert, maar er bestaan ook instellingen die ondanks specifieke studentenpopulaties wel goede resultaten boeken. Bij de opleiding tot kapper steeg het rendement in een paar jaar van 58% naar 80%. Niet bij alle instellingen heeft deze groei plaatsgevonden, maar het laat zien dat er zeker mogelijkheden voor verbetering zijn bij de domeinen waar het rendement laag is.[129]

Tevens zijn er verschillen in diplomaresultaten naar studentenkenmerken. Uit het onderstaande overzicht is af te leiden dat:
- meisjes beter scoren dan jongens;
- oudere studenten (23 jaar en ouder) een hoger diplomaresultaat behalen dan jongere studenten;
- het diplomaresultaat bij allochtone deelnemers, in het bijzonder niet-westerse allochtonen, achterblijft bij het diplomaresultaat bij autochtone deelnemers;
- deelnemers die in het vmbo of havo geen diploma hebben behaald, lager scoren dan gemiddeld. De hoogste score wordt behaald door deelnemers met een diploma vmbo-g;
- het diplomaresultaat bij deelnemers die in het vmbo leerwegondersteunend onderwijs hebben gevolgd, iets lager is dan bij de overige deelnemers;
- deelnemers die in een armoedeprobleemcumulatiegebied (apc-gebied) wonen minder succesvol zijn dan deelnemers die niet in een apc-gebied wonen.

Al met al hangen de vooropleiding, etniciteit en (in iets mindere mate) het al dan niet woonachtig zijn in een apc-gebied het sterkst samen met de score op de indicator diplomaresultaat.[130] Voor alle categorieën studenten en voorlopleidingscategorieën geldt dat het diplomaresultaat zich tussen 2010 en 2013 positief ontwikkelt.

Tabel: diplomaresultaat 2010-2013 naar studentkenmerken

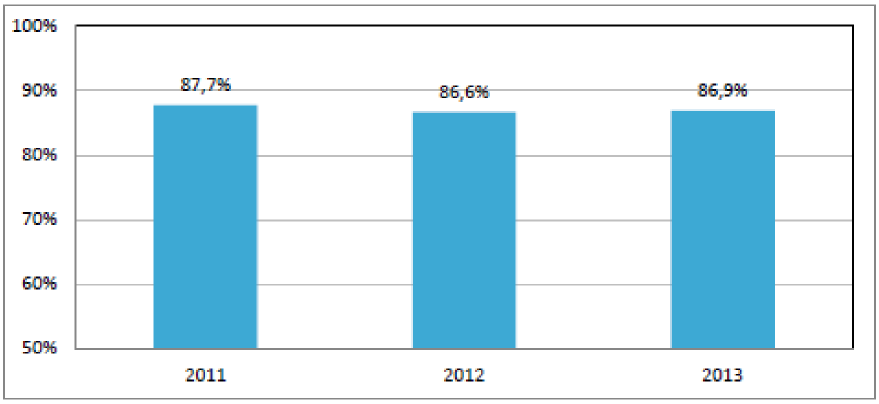
		2010	2011	2012	2013
		%	%	%	%
Geslacht	man	64,1	65,5	67,8	69,6
	vrouw	69,4	69,9	72,0	74,6
Leeftijdscategorie	jonger dan 23 jaar	65,4	66,1	68,1	70,3
	23 jaar en ouder	69,4	70,6	73,3	75,8
Etnische categorie	autochtoon	70,3	71,0	72,9	75,4
	westers allochtoon	61,7	62,5	65,1	67,9
	niet-westers allochtoon	56,5	59,2	61,7	63,7
Vo-vooropleidings-categorie	praktijkonderwijs	63,0	68,8	72,3	73,4
	vmbo zonder diploma	53,4	54,9	58,6	61,9
	havo/vwo zonder diploma	60,5	62,5	66,0	67,0
	vmbo met diploma ²	74,0	73,9	76,8	78,2
	vmbo B met diploma	64,7	66,6	68,9	70,7
	vmbo K met diploma	66,2	66,8	68,8	71,8
	vmbo G met diploma	75,0	74,9	76,4	79,1
	vmbo T met diploma	70,4	70,7	71,9	74,0
	havo/vwo met diploma	71,0	71,8	74,0	75,3
	vooropleiding vo onbekend	66,8	68,1	70,5	72,8
Lwoo	lwoo	61,9	64,2	67,8	70,5
	geen lwoo	67,6	68,2	70,0	72,1
Apc-gebied	apc-gebied	59,3	61,7	64,3	65,5
	geen apc-gebied	68,7	69,3	71,3	73,6

Bron: KBA / MBO-raad (2014)

[129] Inspectie van het Onderwijs (2015), idem, pag.162
[130] Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (2014), *Benchmark middelbaar beroepsonderwijs 2013*, pag.26

Een andere indicator voor studiesucces in het mbo is het percentage studenten dat het diploma binnen de nominale opleidingsduur haalt. Deze indicator biedt inzicht in de mate waarin studenten studievertraging oplopen. Uit de onderstaande figuur blijkt dat van de studenten die een diploma hebben behaald op minimaal hun instroomniveau, ongeveer 87% dat doet binnen de nominale opleidingsduur. Dat betekent dat de stijging van het rendement (in termen van behaalde diploma's) niet vanzelfsprekend gepaard gaat met betere prestaties op het gebied van opleidingsduur.[131]

Figuur: percentage mbo-diploma binnen de nominale opleidingsduur

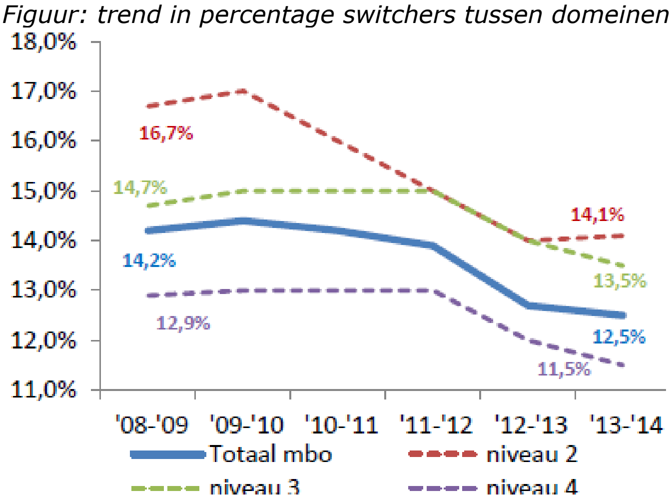


Bron: KBA / MBO-raad (2014)

Switch

Het percentage switchers in het mbo is in de afgelopen jaren met 1,7 procentpunt gedaald van 14,2% tot 12,5%. Deelnemers aan de niveau 2-opleidingen en de niveau 3-opleidingen switchen meer dan deelnemers aan de niveau 4-opleidingen.
Net als in het ho speelt ook in het mbo het gemiddelde eindcijfer op het vo een rol. Hoe hoger het gemiddelde eindcijfer voor vmbo, hoe minder er wordt geswitcht. Daarnaast switchen ongediplomeerde havisten vaker in het mbo dan gediplomeerde havisten.[132]

Figuur: trend in percentage switchers tussen domeinen in mbo (voltijd-bol)



Bron: OCW/DUO (2015)

[131] KBA (2014), idem, pag,38
[132] OCW/DUO (2015), *Thema-analyse Switchgedrag in het mbo, hbo en wo*, pag.3

Vervolgonderwijs

De doorstroom van mbo-gediplomeerden naar een volgende opleiding op een hoger mbo-niveau is de afgelopen jaren relatief constant. De uitstroom uit het mbo bedroeg 37% in 2013 (174 duizend studenten). Ook dat is ongeveer gelijk met voorgaande jaren. Van deze groep verliet 86% het onderwijs. Mbo is dus nog steeds in belangrijke mate eindonderwijs. De uitstroom naar het hbo bedroeg 13% in 2013 (60 duizend studenten); iets gestegen ten opzichte van 2012. De uitstroom naar het hbo vindt vrijwel uitsluitend plaats vanuit gediplomeerden in niveau 4 van bol-vt: ongeveer 40% van deze gediplomeerden stroomde direct door naar het hbo en 60% verliet het onderwijs.[133]

Tabel: in-, door- en uitstroom mbo naar herkomst en bestemming

	2009	2010	2011	2012	2013
Instroom als percentage van totaal aantal deelnemers	35	35	34	34	33
Herkomst instroom in procenten					
vmbo (zonder diploma)	3	4	4	4	4
vmbo-diploma	47	45	46	46	50
havo-diploma	1	1	1	1	1
Buiten onderwijs / anders	49	50	49	49	45
Doorstroom van gediplomeerden naar hoger niveau als percentage van herkomst					
Van bol 1 naar mbo 2 of hoger	64	59	58	62	62
Van bol 2 naar mbo 3 of hoger	58	55	51	50	50
Van bol 3 naar mbo 4	46	45	43	43	43
Van bbl 1 naar mbo 2 of hoger	31	24	21	17	17
Van bbl 2 naar mbo 3 of hoger	35	35	31	26	26
Van bbl 3 naar mbo 4	16	15	15	13	13
Uitstroom als percentage van totaal aantal deelnemers	34	37	38	38	37
Bestemming uitstroom in procenten					
hbo	14	12	11	11	13
Overig	1	1	1	1	1
Buiten onderwijs	85	87	88	88	86

Bron: OCW (2014)

Van de gediplomeerde mbo'ers is 55% (mbo-bol niveau 4) tot zelfs 83% (mbo-bol niveau 1) tevreden over de aansluiting met het vervolgonderwijs (in mbo of hbo). Vervolgopleidingen binnen het mbo kennen daarbij een aanzienlijk betere aansluiting dan de aansluiting met een vervolgopleiding in het hbo. In de overgang naar het hbo lijkt dan ook nog veel winst te behalen.[134]
Van de mbo-ers die doorstromen naar het hbo haalde in 2013 56% ook daadwerkelijk een hbo-diploma. Dit percentage neemt sinds 2009 gestaag af. In 2009 was het nog 64%.[135] De overgang van mbo naar hbo blijkt kwetsbaar. Er is in de afgelopen vijf jaar sprake van een toename van de switch en uitval van de eerstejaars hbo-studenten met een mbo-vooropleiding van 36% naar 41%. Hiervan stopt 21% helemaal met studeren, de rest switcht van opleiding.[136]

Arbeidsmarkt

In het jaarlijkse schoolverlatersonderzoek van ROA wordt een beeld geschetst van de bestemming van gediplomeerde mbo-schoolverlaters. Dit wordt anderhalf jaar na het verlaten van de school gemeten. Terwijl in 2014 onder de gediplomeerden van de mbo-bol niveaus 1 en 3 de werkloosheid voor het eerst in jaren daalt, is er bij de andere mbo niveaus nog sprake van een lichte stijging of stagnatie. Het licht aan het einde van de tunnel van een lange economisch moeilijke periode lijkt echter voorzichtig in beeld te komen.[137]
Qua kans op werk is er een duidelijk verschil tussen de gediplomeerden van bbl en de gediplomeerden van bol. De gemiddelde tijd om een baan te vinden voor schoolverlaters (intredewerkloosheid) bedraagt in 2014 gemiddeld 1,4 maand bij

[133] OCW (2014), *Kerncijfers 2009-2013*, pag.72
[134] ROA (2015), *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2014*, pag.XI
[135] OCW/DUO (2015), www.onderwijsincijfers.nl, tabel percentage mbo'ers dat een hbo-diploma haalt van het totale aantal mbo'ers dat doorstroomt naar hbo (op basis van het rendement na 6 jaar).
[136] OCW (2015), *Strategische Agenda hoger onderwijs 2015*, pag.50
[137] ROA (2015), idem, pag. XI

de bol en 0,7 maand bij bbl. En van de bbl-gediplomeerden vinden die op niveau 3 en 4 het snelst een baan.

Tabel: intredewerkloosheid mbo-schoolverlaters (in maanden)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bol niveau 1	1,9	1,7	0,8	1,9	3,2	2,7	1,4
Bol niveau 2	0,8	0,4	0,9	1,3	1,6	1,9	2,1
Bol niveau 3	0,3	0,6	0,5	0,9	1,2	1,5	1,4
Bol niveau 4	0,2	0,4	0,6	0,7	0,9	1,2	1,2
Bbl niveau 1	0,5	0,1	0,0	0,3	1,5	1,0	1,0
Bbl niveau 2	0,1	0,1	0,3	0,4	0,4	0,7	1,0
Bbl niveau 3	0,1	0,2	0,3	0,2	0,6	0,5	0,5
Bbl niveau 4	0,1	0,0	0,1	0,4	0,2	0,5	0,4

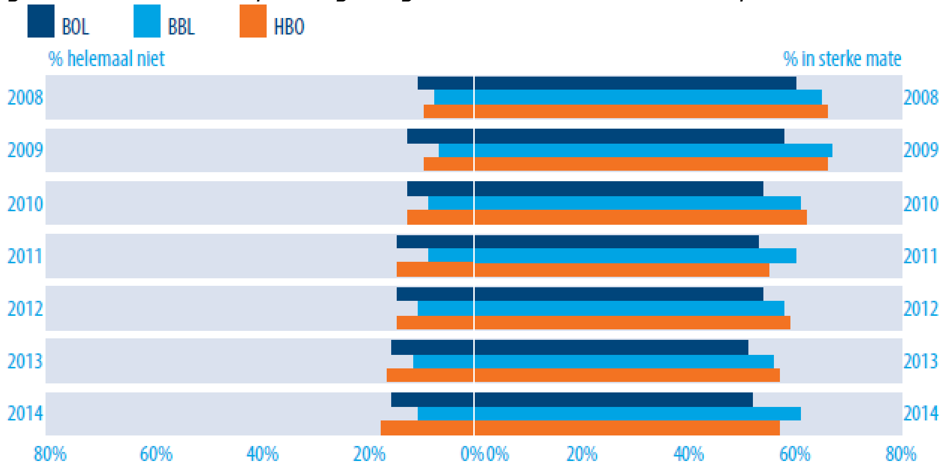
Bron: ROA[138]

Bovenstaande cijfers betreffen gemiddelden; er zijn echter forse verschillen tussen opleidingen. Er is een aantal grote opleidingen in het mbo dat zich gedurende een langere periode kenmerkt door een groot aantal gediplomeerde schoolverlaters zonder werk of met een baan onder het opleidingsniveau.[139]

Van de mbo-gediplomeerden in het ROA-onderzoek vindt 43% dat de opleiding een goede voorbereiding is voor een start op de arbeidsmarkt. Binnen het mbo valt op dat de bbl-opleidingen aanmerkelijk hoger scoren als basis om te starten op de arbeidsmarkt (52%) dan de bol-opleidingen (37%). Dit is verklaarbaar doordat in het opleidingstraject van mbo-bbl aanmerkelijk meer werkuren bij een bedrijf zitten dan binnen het mbo-bol.
Bij alle onderwijstypes geldt dat jongeren die op het moment van de enquête werkloos zijn duidelijk negatiever oordelen over de basis om te starten op de arbeidsmarkt dan de jongeren die wel werk hebben gevonden. Maar ook de waardering bij de werkenden daalt. In 2008 vond 60% tot 66% van de werkende gediplomeerden de opleiding een (heel) goede basis om te starten, in 2014 is dit gedaald naar 52% tot 62%. Volgens het ROA-onderzoek blijft het speculeren wat hiervan de precieze oorzaak is, maar het is goed denkbaar dat de recente economische crisis hierbij een rol heeft gespeeld. Werkende schoolverlaters zijn zich er mogelijk van bewust dat het moeilijker is om een geschikte baan te vinden, en dat ze hiervoor langer moeten zoeken. Binnen de opleidingsniveaus valt op te merken dat gedurende alle metingen werkenden afgestudeerd aan het mbo-bol het minst tevreden zijn over de basis die hun opleiding bood voor hun start op de arbeidsmarkt.[140]

[138] Cijfers 2008 tot en met 2012 zoals gepubliceerd in OCW, Kerncijfers (onder verwijzing naar ROA). Cijfers 2013 en 2014 zoals gepubliceerd in ROA, *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2013/2014*
[139] ROA (2015, website Kerncijfers schoolverlatersonderzoeken), *kernindicatoren grote beroepsopleidingen*
[140] ROA (2015), idem, pag.4-6

Figuur: oordeel over opleiding als goede basis om te starten op de arbeidsmarkt



Bron: ROA (2015)

Doel 12 (HO): minder uitval, minder switchen en een hoger onderwijsrendement
Deze doelen worden in het wo beter bereikt dan in het hbo. Het diplomarendement in het wo neemt toe en de uitval in het eerste studiejaar neemt af. Ook nemen het percentage studenten dat van opleiding switcht en de gemiddelde studieduur in het wo af. In het hbo is het omgekeerde het geval: uitval en switch stijgen en het diplomarendement neemt af; alleen de studieduur is redelijk stabiel.

Uitval en rendement
De onderwijsinspectie constateert dat het diplomarendement van voltijd hbo-bacheloropleidingen laag is en verder afneemt. Van de studenten uit cohort 2008 heeft 60% na vijf jaar (de nominale studieduur plus een jaar) een diploma. Studenten die binnen het eerste jaar van opleiding veranderen of uitvallen zijn hier buiten beschouwing gelaten. Dit komt overeen met de definitie van 'herinschrijvers aan de instelling' zoals gebruikt in de prestatieafspraken[141]. Ook de Reviewcommissie HOO signaleert in haar midtermreview dat bij een deel van de hogescholen weinig vooruitgang is geboekt of zelfs sprake is van een afname van het diplomarendement. Zo is bij 14 hogescholen het bachelorrendement beduidend lager dan de nulmeting, terwijl de ambitie voor 2015 hoger is. En bij 6 hogescholen loopt de uitval op, maar was ambitie om de uitval omlaag te brengen. De commissie merkt hierbij op dat dit voortgang na twee jaar betreft.[142]

In het wo neemt het diplomarendement de laatste vijf jaar toe en neemt de uitval af. Het diplomarendement van de voltijdbachelors is in het wo nu hoger dan in het hbo. In eerdere jaren was dat andersom. Wanneer uitval en opleidingsswitch gedurende het eerste opleidingsjaar niet wordt meegerekend, heeft 65% van de studenten van het cohort 2009 na vier jaar een diploma aan de instelling behaald. Het diplomarendement van de afzonderlijke instellingen varieert van 45% tot 80%. De technische universiteiten hebben gezamenlijk het laagste diplomarendement. Het diplomarendement van techniekopleidingen ligt traditioneel laag.

Tabel: percentage uitval in het eerste studiejaar

	2010	2011	2012	2013	2014
Hbo-bachelor	27,7%	27,9%	28,9%	28,7%	29,2%
Wo-bachelor	19,8%	18,8%	19,1%	17,5%	17,2%

Bron: OCW/DUO (2015)

[141] Inspectie van het Onderwijs (2015), *De staat van het onderwijs*, pag.188
[142] Reviewcommissie HOO (2015), *Stelselrapportage 2014*, pag.11

Tabel: bachelor studiesucces (n+1) van herinschrijvers na het eerste jaar

	2010	2011	2012	2013	2014
Hbo-bachelor herinschrijvers	66,9%	65,7%	65,5%	62,9%	60,4%
Wo-bachelor herinschrijvers	57,3%	61,1%	67,8%	68,4%	70,4%

Bron: OCW/DUO (2015)

Ook het diplomarendement van de voltijd wo-masteropleidingen is toegenomen vergeleken met vijf jaar geleden. In het wo komen overwegend een- en tweejarige masteropleidingen voor. Bijna driekwart van de studenten die in 2010 zijn begonnen aan een masteropleiding heeft na de nominale studieduur plus een jaar een diploma behaald aan dezelfde instelling. Bij de eenjarige masteropleidingen is het laatste jaar het rendement met 6 procentpunten gestegen.
Bij de hbo-masteropleidingen haalden meer voltijdstudenten een diploma binnen de nominale studieduur plus één jaar dan de voltijdstudenten bij de wo-masteropleidingen. Het aantal masterstudenten in het hbo is relatief gering. Ruim negenhonderd studenten begonnen in 2010 aan een voltijd hbo-master. Dit waren er ruim 4.500 in deeltijd.[143]

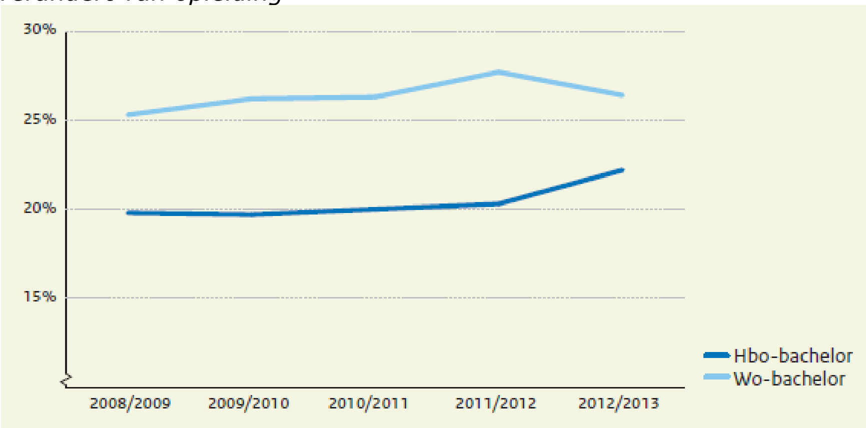
Switch

Als studenten van studie veranderen, doen ze dat meestal in het eerste jaar van de studie. Eenmaal voorbij het eerste jaar rondt het merendeel de studie uiteindelijk met een diploma af. Ter illustratie: in het hbo switchte van cohort 2011 20% gedurende het eerste jaar, in het tweede studiejaar switchte van datzelfde cohort nog 3%. In het wo betrof de switch in het eerste studiejaar van cohort 2011 27%, in het daaropvolgende jaar veranderde nog maar 4% van opleiding.

De switch in het hbo neemt toe. Van de studenten die in 2012/2013 een voltijd bacheloropleiding in het hbo begonnen, is ruim een vijfde gedurende dat jaar veranderd van opleiding. Dit is 2 procentpunten meer dan in het jaar daarvoor. In de jaren daarvoor nam de opleidingsswitch in het hbo mondjesmaat toe. Studenten in het hbo die van opleiding veranderen, doen dit vaker door hun onderwijsloopbaan aan een andere instelling te vervolgen, dan door binnen de instelling voor een andere opleiding te kiezen. Dit heeft wellicht te maken met het relatief grote aantal monosectorale instellingen in het hbo.
De switch in wo neemt af in 2012/2013. De jaren daarvoor nam switch, net als in het hbo, ook in het wo toe. Vergeleken met het hbo komt opleidingsswitch in het wo veel voor. Veel studenten kiezen gedurende het eerste jaar voor een andere opleiding. In het studiejaar 2012/2013 was dit ruim een kwart. In het wo gaat het vooral om switch binnen dezelfde instelling. Het brede propedeusejaar, waarna specialisatie volgt, is in het wo dan ook gebruikelijker dan in het hbo.

[143] Inspectie van het Onderwijs (2015), *De staat van het onderwijs*, pag.189

Figuur: percentage voltijd hbo- en wo-bachelorstudenten dat binnen een jaar verandert van opleiding



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2015)

Studieduur

De studieduur van de hbo-bachelor is stabiel in 2012/13. Voltijdstudenten die een hbo-bachelordiploma hebben behaald, deden daar gemiddeld vier en een half jaar over. Deze studieduur is al vijf jaar lang min of meer stabiel. Studenten die havo als vooropleiding hebben, doen er gemiddeld een half jaar langer over dan studenten afkomstig uit het mbo. Dit komt deels door de vrijstellingen die mbo'ers krijgen. Ongeveer de helft van de studenten haalde zijn diploma in het vierde studiejaar. Ondanks de afnemende rendementcijfers in het hbo slagen de instellingen erin studenten binnen een redelijke termijn naar een diploma te leiden.[144]

Het aantal maanden dat een voltijdstudent met een vwo-diploma nodig heeft om een wo-bachelordiploma te halen neemt langzaam af. Toch heeft een vwo'er die in 2012/2013 een wo-bachelordiploma behaalde er gemiddeld vier jaar over gedaan. Dat is nog steeds een jaar langer dan de nominale studieduur. Studenten in het wo die eerder een hbo-opleiding volgden, hebben negen maanden minder nodig voor de studie. Hun studieduur neemt toe. Ruim 47% van de voltijdstudenten die in het jaar 2012 een wo-bachelordiploma behaalden, deed dat binnen drie studiejaren. 36% behaalde het wo-bachelordiploma in het vierde jaar van de opleiding. 17% van de studenten deed langer dan vier jaar over de studie. In 2008 was dit nog meer dan 30% van de studenten; bijna twee keer zo veel.[145]

4.4.2 Implementatie en effectiviteit beleidsinstrumenten hoofdlijn C

Instrument 10 (VO en MBO): VSV-actieprogramma (regionale aanpak)

Er is sprake van een lerende aanpak waarbij de maatregelen zoals beoogd in de regionale programma's, indien nodig, tussentijds aangepast of uitgebreid worden. De effectiviteit van de verschillende regionale maatregelen afzonderlijk is moeilijk aan te tonen, maar gezien de brede afname van vsv over de hele linie van regio's en instellingen, is het wel aannemelijk dat de overeenkomstige maatregelen binnen instellingen en regio's, in samenhang met landelijk beleid, effectief zijn geweest.

Ten behoeve van de doorstart van de vsv-convenanten met de RMC-regio's in de periode 2012-2015 hebben de regio's veel werk gestoken in het opstellen van regionale probleemanalyses en het formuleren van passende maatregelen. In 2012 heeft Panteia de plannen beoordeeld. Uit de regioanalyses blijkt waar de

[144] Inspectie van het Onderwijs (2015), *De staat van het onderwijs*, pag.190
[145] Inspectie van het Onderwijs (2015), idem, pag.190

schooluitval zit en welke jongeren het betreft. De meeste ingezette maatregelen in de periode 2012-2015 zijn dezelfde als in de voorgaande periode, wel is er daarbinnen sprake van kleine veranderingen en trekken regio's lessen uit wat werkte op individuele instellingen of in andere regio's. Men kiest nu voor een meer specifiek beleid gericht op dreigende uitvallers en minder voor (algemene) aanpakken in de klas, de zorgstructuur, LOB en ouderbetrokkenheid.[146] Uit een vervolgonderzoek in 2014 blijkt dat de meeste vsv-maatregelen worden uitgevoerd zoals beoogd in de regionale programma's. Maatregelen worden wel vaak tussentijds uitgebreid of aangepast, in die zin is sprake van een lerende aanpak.[147]

In paragraaf 4.4.1 is geconstateerd dat het aantal vsv'ers al jaren afneemt, maar dat met name in het mbo-niveau 1 het aantal vsv'ers nog te hoog is.

Panteia heeft diverse analyses uitgevoerd naar de effectiviteit van de verschillende regionale maatregelen. Verklaringen voor regionale verschillen in schooluitval liggen echter grotendeels op het niveau van individuele leerlingkenmerken, zoals het aandeel niet-westerse allochtonen.[148] In de periode 2008-2011 scoorden regio's maximaal 7,5% beter of slechter dan op basis van hun populatie- en omgevingskenmerken mag worden verwacht.[149] Het uiteindelijke effect van de gekozen regionale maatregelen afzonderlijk op het verminderen van het aantal vsv'ers valt moeilijk aan te tonen. Het gaat om een combinatie van verschillende maatregelen en om een langere periode, waarbij het lastig is om één maatregel te isoleren. Wel zijn er enkele significante verbanden gevonden, zoals tussen de waardering van studenten voor hun instelling en het niveau van vsv. Ook draagt de mogelijkheid voor tussentijdse instroom bij aan een sterkere daling van vsv. En het is gunstiger als vsv-doelen gezamenlijk door onderwijsteams worden opgesteld.[150]

Bij de start van de nieuwe convenantsperiode in 2012 verwachtten veel betrokkenen negatieve effecten op vsv in de periode 2012-15 door enkele algemene onderwijsmaatregelen, zoals hogere eisen voor taal en rekenen, de aanscherping van vo-exameneisen en het verkorten van de mbo-opleidingsduur. En een mogelijk positief effect door de decentralisatie van de jeugdzorg.[151] Door vertraging in de uitvoering hebben de meeste beleidsontwikkelingen die het realiseren van vsv-doelstellingen zouden kunnen bemoeilijken (zoals entreeopleiding, beperking inschrijving en exameneisen mbo-2, intensivering mbo-3/4) nog geen invloed gehad op het aantal vsv'ers.[152]

ROA heeft in 2014 onderzoek gedaan naar de achtergrondkenmerken en redenen van voortijdige uitval van schoolverlaters.[153] 'Schoolgerelateerde oorzaken' worden door vsv'ers van alle opleidingsniveaus het vaakst genoemd (40%) als de belangrijkste reden voor de voortijdige schooluitval. Hieronder vallen de inhoud, organisatie of niveau van de opleiding en het contact met leraren. Van de vsv'ers heeft 36% het idee dat er niemand (ouders, school, andere instanties) heeft geholpen om, ondanks hun situatie, toch een diploma te halen. Dit is waarschijnlijk een onderschatting van de werkelijke hulp die is geboden. Van de gediplomeerden die tijdens hun studie dreigden uit te vallen, geeft 57% aan door de ouders te zijn geholpen en 33% door de school. Jongeren die (dreigen) uit (te) vallen vanwege persoonlijke problemen of (geestelijke)

[146] Panteia (2012), *Jaarrapport 2012, Monitoring en evaluatie VSV-beleid 2012-2015*, pag.86.
[147] Panteia (2015), *Monitoring en evaluatie vsv-beleid, Jaarrapport 2014*, pag.5
[148] Panteia (2012), *Jaarrapport 2012*, pag.88. En: *Jaarrapport 2014*, pag.6
[149] Panteia (2015), *Monitoring en evaluatie vsv-beleid 2012-2015, Overkoepelende samenvatting*, pag.12.
[150] Panteia (2015), *Jaarrapport 2014*, pag.6-8
[151] Panteia (2012), *Jaarrapport 2012*, pag.88
[152] Panteia (2015), *Jaarrapport 2014*, pag. 5/6 en 70
[153] ROA (2014), *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2013*, pag.113-115, 128, 130, 141

gezondheidsproblemen moeten volgens ROA extra goed gemonitord worden omdat zij het meest kwetsbaar zijn: een grote kans op werkloosheid en een relatief kleine kans op terugkeer in het onderwijs.

Volgens Panteia is er geen kwantitatief bewijs te leveren voor de effectiviteit van de convenantsaanpak omdat een vergelijkingsgroep ontbreekt. Gezien de brede afname van vsv over de hele linie van regio's en instellingen, is het volgens de onderzoekers echter wel aannemelijk dat juist de beleidsmatige overeenkomsten tussen regio's en instellingen effectief zijn geweest, in samenhang met landelijke beleidselementen zoals de kwalificatieplicht, sturen op cijfers en de sturing op regionale samenwerking via de regionale convenanten. Dit leidt tot het advies om de regionale vsv-middelen te continueren, de publicatie van jaarlijkse vsv-cijfers voort te zetten en om regio's hulpmiddelen aan te reiken om de effecten van de verschillende vsv-maatregelen te meten.[154] Inmiddels is er experimenteel onderzoek gestart naar vier nieuwe vsv-maatregelen op ROC's.[155]

Instrument 11 (VO): onderwijsloopbaanbegeleiding in VO (LOB)
Tussen 2010 en 2014 is de aandacht voor LOB in het vo versterkt, maar op veel scholen kan het nog beter. Uit verschillende onderzoeken volgen indicaties dat een weloverwogen pakket van LOB-activiteiten effectief kan bijdragen aan het verminderen van uitval. Een strengere intake en plaatsing kan het resultaat versterken.

Uit de LOB-monitor 2012 van de VO-raad kwam naar voren dat LOB tussen 2010 en 2012 een duidelijker plaats heeft gekregen in het beleid van veel vo-scholen maar nog versterking behoeft. Belangrijke thema's zijn: LOB verbreden van decaan naar docenten, LOB ook in de onderbouw en het versterken van de samenwerking met het vervolgonderwijs. Op verschillende fronten waren vmbo-scholen toen verder met LOB dan havo/vwo-scholen.[156]

In 2014 is de derde meting van de LOB-monitor uitgevoerd door Oberon. Hieruit blijkt dat scholen voor verschillende vormen kiezen om LOB vorm te geven, maar dat de decaan meestal de spin in het web is. Er vindt steeds meer samenwerking plaats met het vervolgonderwijs en bedrijfsleven: vmbo richt zich meer op beroepsoriëntatie en havo/vwo meer op vervolgonderwijs. Op vmbo-scholen is er meer draagvlak voor LOB, terwijl op havo/vwo-scholen docenten zich vaker te weinig bewust zijn van LOB. Ruim de helft van de scholen werkt aan verdere professionalisering van LOB en een kwart geeft aan dit ze dit nog gaat doen; zo'n 10 procent is tevreden met de situatie zoals die nu is.[157]

De Onderwijsraad constateert in 2014 dat vo-scholen nog steeds te weinig aandacht besteden aan LOB. Op de meeste scholen komt LOB pas in de derde klas voor het eerst aan de orde. De profielkeuze is dan al in zicht. Bovendien neemt de tijd die besteed wordt aan LOB in havo en vwo na het derde jaar (na de profielkeuze) weer sterk af. Op veel scholen ontbreekt bovendien het loopbaanperspectief.[158] Volgens de raad zal meer aandacht voor LOB leiden tot betere keuzes van leerlingen. Veel leerlingen maken nu nog geen onderbouwde keuze en uit onderzoek naar redenen van studieswitch/uitval blijkt dat uitvallers vaak van te voren verwachtingen hadden van de studie die niet uitkwamen. Uit onderzoek blijkt dat naar mate het aantal studieloopbaanactiviteiten toenemen,

[154] Panteia (2015), *Monitoring en evaluatie vsv-beleid 2012-2015, Overkoepelende samenvatting*, pag.17-20
[155] Website VSV: www.aanvalopschooluitval.nl/beleid/vsv-aanpak-2012-2015/evaluatieonderzoek
[156] VO-raad (2012), *LOB, De investering waard; opbrengsten van drie jaar Project Stimulering LOB*, pag.3-10.
[157] Oberon (2015), *Rapportage Monitor LOB; Directies en decanen VO in 2014*, pag.39-41
[158] Onderwijsraad (2014), *Overgangen in het onderwijs.* De Onderwijsraad verwijst daarbij overigens naar een wat oudere studie uit 2008 (Borghans e.a.*, Voorlichting en begeleiding bij de studie- en beroepskeuze en de rol van arbeidsmarktinformatie*)

het risico op uitval kleiner wordt. De raad verwijst daarbij naar een studie van ResearchNed uit 2013.

ResearchNed heeft in 2013 onderzoek gedaan naar de effecten van LOB in havo en vwo. Een goede studiekeuze blijkt een complex proces te zijn waarin heel veel factoren een rol spelen, en als de studiekeuze niet uitpakt zoals verhoopt dan kunnen ook zeer diverse redenen en oorzaken worden aangewezen. Niettemin kan het aanbod van LOB wel een aanzienlijk verschil maken: door een weloverwogen breder pakket samen te stellen van meerdere LOB-activiteiten is het mogelijk de reguliere uitval met bijna een derde te verminderen. Het onderzoek heeft zes LOB-activiteiten geïdentificeerd die significant samenhangen met een succesvolle studiekeuze en die in combinatie het meeste effect opleveren. De 20% eerstejaars die uitvalt in het ho na een zeer compleet LOB-pakket in havo/vwo is namelijk beduidend minder dan de 28% van de totale groep eerstejaars die uitvalt.[159] Overigens is volgens de Studentenmonitor 2014 het percentage ho-studenten dat voorafgaand aan de opleiding gebruik heeft gemaakt van studiekeuzevoorlichting/-activiteiten op de vo- of mbo-school nog relatief laag, namelijk 32% in 2014.

Uit onderzoek van Panteia naar LOB in het kader van vsv blijkt dit vooral is gericht op vmbo, soms op havo. Het directe effect van LOB is volgens de vsv-regio's meestal niet aan te tonen, maar het levert volgens veel betrokkenen wel een indirecte bijdrage aan het verminderen van vsv.[160]

Als LOB leidt tot strengere selectie en plaatsing binnen het vo of bij vervolgopleidingen in mbo of ho, dan kan het daardoor een extra effect hebben. Uit analyses van de onderwijsinspectie blijkt dat de daling van het zittenblijven in het vo gepaard gaat met strengere plaatsing en meer selectie in de onderbouw. Het percentage homogene brugklassen neemt toe en sinds drie jaar is er meer afstroom dan opstroom in de onderbouw. Zo stroomt een kwart van alle leerlingen met een havo-advies af naar de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo. Het gevolg van de strengere plaatsing is dat het percentage leerlingen dat naar het vwo gaat, daalt.[161]

Instrument 12 (MBO): onderwijsloopbaanbegeleiding in MBO (SchoolEx)
Mbo-opleidingen hanteren steeds betere intakeprocedures en voeren met de meeste studenten exitgesprekken. Er is een voorzichtig verband tussen de verbeterde intakeprocedures en het rendement. En meer dan de helft van de studenten vindt de studiekeuze- en de exitgesprekken nuttig, hoewel slechts een beperkt deel aangeeft hierdoor andere keuzes te maken.

De onderwijsinspectie constateert dat meer mbo-opleidingen betere intakeprocedures hanteren, waardoor ze steeds beter en objectiever in staat zijn om studenten gericht te plaatsen. En na een passende plaatsing is het belangrijk dat studenten tijdens de schoolloopbaan juiste, tijdige en toegankelijke informatie krijgen die nodig is om de opleiding te volgen. Het percentage opleidingen dat een voldoende scoort op studieloopbaanbegeleiding is gestegen van 85% in 2012 naar 92% in 2014. De studenten uit de JOB-monitor (JOB, 2014) zijn daar, ondanks een kleine verbetering sinds 2012, minder positief over. Slechts 41% van de studenten geeft in de exitgesprekken aan tevreden te zijn over de begeleiding bij de beroepskeuze of de keuze van de vervolgopleiding. De inspectie neemt waar dat studenten vaak wel de informatie

[159] ResearchNed (2013), *LOB en studiesucces*, pag.3 en 20
[160] Panteia (2015), *Jaarrapport 2014*, pag. 29/30 en 42
[161] Inspectie van het Onderwijs (2015), *De staat van het onderwijs*, pag.13

krijgen, maar dat die of niet goed wordt gelezen of onvoldoende wordt begrepen.[162]

Uit de evaluatie door ROA van het SchoolEx-programma in 2014 blijkt dat 92% van de MBO-opleidingen exitgesprekken voert met (aanstaande) gediplomeerden en dat 70% van de gediplomeerden een gesprek heeft gevoerd. De helft van de mbo-opleidingen voert geen ombuigingsgesprekken vanwege 'geen tijd' of 'geen nut', bijvoorbeeld omdat het arbeidsmarktperspectief van de gekozen opleiding goed is, of omdat het ten koste gaat van de instroom. Dit laatste argument is een opvallend omdat ombuigingsgesprekken per definitie plaatsvinden bij opleidingen met slechte perspectieven, waarbij vermindering van de instroom dus geen argument mag zijn.[163]

Ten aanzien van de effectiviteit van een betere intake en plaatsing constateert de onderwijsinspectie dat dit de kans vergroot dat studenten succesvol studeren voor een beroep waarvoor ze interesse hebben en waarvoor ze geschikt zijn. Verder voorkomt een goede plaatsing voortijdige schooluitval. De inspectie ziet een voorzichtig verband tussen de verbeterde intakeprocedures en het gestegen rendement. Door het risico op afstroom te reduceren en te focussen op rendementen worden bepaalde opleidingen mogelijk minder toegankelijk; volgens recent onderzoek kan echter niet worden vastgesteld dat studenten in hun keuzevrijheid worden beperkt.[164]

Ten aanzien van de effectiviteit van de studiekeuzegesprekken constateert ROA dat met 66% van de vmbo-gediplomeerden die in 2013/14 in het MBO-BOL zijn ingestroomd studiekeuzegesprekken zijn gevoerd. Twee op de drie vond dit gesprek nuttig en een op de drie geeft aan hierdoor beïnvloed te zijn. Tussen de 4 en maximaal 10% wordt hierdoor omgebogen naar een andere studie. Het ombuigingseffect is het grootst bij de grote groep leerlingen (45%) die twijfelt over de studiekeuze.
En ten aanzien van de effectiviteit van de exitgesprekken constateert ROA dat 50% van de gediplomeerden het exitgesprek nuttig vond en dat ruim een kwart aangeeft hierdoor in de keuze voor de vervolgstappen te zijn beïnvloed: 4% gaat nu wel doorleren, 5% gaat een andere vervolgopleiding doen, 6% gaat werken en 12% geeft aan anderszins te zijn beïnvloed. De mate van beïnvloeding is hoger bij gediplomeerden van lagere mbo-niveaus.[165]

Instrument 13 (VMBO-MBO): experimenten overstap vmbo-mbo
De experimenten vmbo-mbo die zijn gerealiseerd in de periode 2008-2012 leiden tot betere resultaten voor zwakkere leerlingen bij de overstap van vmbo naar mbo. De experimenten worden verruimd en verbreed in de periode 2014-2022.

Het experiment 'vm2' is gestart in 2008 met 36 combinaties van vmbo-scholen en mbo-instellingen. Zij hebben voor ruim 1000 zwakkere leerlingen in de derde klas van de basisberoepsgerichte vmbo-leerweg een geïntegreerde leerroute opgezet naar een aansluitende startkwalificatie op niveau van het mbo. Met als aanpak: één concept, één team en één dak. In 2009 volgde een tweede cohort met 121 vm2-combinaties en ruim 2600 leerlingen. Vanaf 2010 konden de experimenten doorgaan met onderwijs bieden volgens het eigen vm2-concept. Dit zijn de zogenoemde borgingscohorten.

[162] Inspectie van het Onderwijs (2015), idem, pag. 157-159
[163] ROA (2014), *Evaluatie van het School-Ex 2.0 programma*, pag.VIII-IX en 45
[164] Inspectie van het Onderwijs (2015), idem, pag.158 en 163/164
[165] ROA (2014), *Evaluatie van het School-Ex 2.0 programma*, pag.VII-IX

In 2013 zijn de experimenten geëvalueerd door Ecbo.[166] Het eerste cohort was toen afgerond en het tweede cohort was vergevorderd met de studie. De resultaten zijn positief vergeleken met leerlingen die de reguliere leerweg hebben gevolgd: de vroegtijdige uitval (vsv) is lager en er worden meer startkwalificaties behaald. Het vsv-percentage in het eerste vm2-cohort ligt met 19,9% significant lager dan bij de twee vergelijkingsgroepen (25% en 27%). Bij het tweede cohort zijn de verschillen iets minder groot, maar ligt het vsv-percentage nog steeds lager. En het percentage behaalde startkwalificaties ligt in beide vm2-cohorten significant hoger. In het afgeronde eerste cohort is dit 53% (versus 39% en 37% in de vergelijkingsgroepen) en in het tweede cohort zijn er 22% versnelde afstudeerders (versus 5% en 6% in de vergelijkingsgroepen). Belangrijke succesfactoren voor de vm2-experimenten zijn een goede samenwerking tussen de vmbo- en mbo-instelling bij de vormgeving en inhoud van het geïntegreerde onderwijsprogramma. Mbo-stof wordt dan al redelijk vroeg aan de vmbo-leerling aangeboden en de directe begeleiding van de leerling op de (kleinschalige) vmbo-locatie wordt voortgezet gedurende de mbo-periode van het traject. Als vmbo-mbo-combinaties er niet in slagen om het vm2-traject van de grond te krijgen dan komt dit vaak door een te laag leerlingaantal of door een moeizame samenwerking.

De experimenten worden in de periode 2014-2022 verruimd en verbreed in de vorm van een vakmanschaproute en technologieroute. Daarin wordt niet alleen meer ervaring opgedaan in de doorlopende leerroute van vmbo naar mbo-2, maar ook met doorlopende leerlijnen technologie van vmbo naar mbo-4.[167] Inmiddels is aangekondigd de experimenten in de vakmanschapsroute te verbreden van alleen niveau 2 naar ook niveau 3 en de technologieroute te verbreden naar alle sectoren op niveau 4 en zodoende om te vormen tot de beroepsroute.

Instrument 14 (VMBO): leerwerktrajecten en assistentenopleiding

De leerwerktrajecten (lwt) en assistentenopleiding (ao) voorzien in bijzondere ondersteunings- en opleidingsbehoeften van een beperkte groep leerlingen. Het aandeel leerlingen dat hierdoor, ondanks een verhoogd risico op studieuitval, toch een startkwalificatie weet te behalen is behoorlijk groot. Of dit onder invloed van de wijzigingen in het onderwijsbeleid zo zal blijven, moet de komende jaren blijken.

ReserchNed voert van 2014 tot 2016 een driejarig monitoronderzoek uit naar de ontwikkeling van lwt en ao in het vmbo. Aanleiding is het teruglopen van het aantal deelnemers aan lwt en het opgaan van de ao in de entreeopleiding. Tevens zijn er signalen dat wijzigingen in het onderwijsbeleid kunnen leiden tot veranderingen in de populatie, het slagingspercentage en de doorstroommogelijkheden van leerlingen na afronding van lwt en ao. Bij deze wijzigingen gaat het onder meer om de verscherping van het vsv-beleid, de referentieniveaus voor taal en rekenen, de uitslagregels voor examens, de invoering van passend onderwijs en de entreeopleiding. In 2015 is het eerste onderzoekrapport verschenen, gebaseerd op de nulmeting 2014.[168]

Het aantal leerlingen dat deelneemt aan lwt is afgenomen van 1115 leerlingen in 2007 tot 552 in 2013. Het aantal leerlingen dat instroomt in de ao is de afgelopen jaren stabiel gebleven: ruim 200 per jaar. De meeste leerlingen behalen een mbo-1-diploma (ao) of een vmbo-basisdiploma (lwt), waarbij doorstroom naar mbo-2 het perspectief is. De doorstroom van ao en lwt naar

[166] Ecbo (2013), *Vijf jaar VM2, Samenvatting van de uitkomsten van de VM2-monitor 2008-2012*
[167] OCW (kamerbrief, 2013), *Evaluatie experimenten leerroute 'vm2'*, pag.4
[168] ResearchNed (2015), *Monitor leerwerktrajecten en assistentenopleidingen in het vmbo, Resultaten nulmeting, Eindrapport meting 2014*, pag.4

mbo-2 ligt wat lager dan de reguliere doorstroom van vmbo-basis naar mbo-2. Echter gezien het gegeven dat dit leerlingen zijn met een verhoogd risico op studieuitval, is het aandeel dat toch een startkwalificatie weet te behalen behoorlijk groot. Van de instroom in het derde vmbo-leerjaar heeft ongeveer 35% van de lwt-leerlingen en 25% van de ao-leerlingen binnen de reguliere doorlooptijd (4 jaar) een mbo-2 diploma. Ter vergelijking: bij de reguliere vmbo-leerlingen is dit 40%. Een jaar later is het aantal leerlingen met een startkwalificatie gestegen naar 45% voor ao-leerlingen, 48% voor lwt-leerlingen en 58% voor vmbo-basisleerlingen. Dat leerlingen na 4 jaar al aan het werk zijn komt het meest voor bij lwt (47%), gevolgd door ao (43%) en het minst bij de reguliere vmbo-leerlingen (40%). Hoewel geen uitspraken over causaliteit mogelijk zijn, maken de resultaten van de nulmeting aannemelijk dat zowel lwt als ao bijdragen aan het terugdringen van vsv en het bevorderen van kansen op een startkwalificatie, en daarbij behorende kansen op de arbeidsmarkt voor de deelnemers.[169]

ResearchNed sluit hierbij aan op eerder onderzoek uit 2014 naar maatwerktrajecten in het vmbo. Daaruit blijkt dat ao, lwt en vm2 voorzien in bijzondere ondersteunings- of onderwijsbehoeften van een groep leerlingen. Het beeld is dat hiermee schooluitval wordt voorkomen. Dit leidde tot de aanbeveling om de maatwerktrajecten voort te zetten en te bestendigen.[170]

Instrument 15 (PRO en VSO): toeleiding tot de arbeidsmarkt.
Voor een succesvolle toeleiding van kwetsbare jongeren naar de arbeidsmarkt zijn scholen sterk afhankelijk van de regionale inzet en samenwerking met gemeenten en werkgevers. Op verschillende plaatsen zijn er goede initiatieven. Tevens kunnen scholen zelf nog stappen zetten via hun inzet op het ontwikkelingsperspectief voor leerlingen en het benutten van de werkzame elementen uit de Boris-methodiek en andere praktijkvoorbeelden.

Met de komst van de Wet kwaliteit (V)SO is het ontwikkelingsperspectief ingevoerd. Daarmee kunnen scholen de ontwikkeling van de leerlingen beter volgen en hier hun onderwijs op aanpassen. De onderwijsinspectie constateert dat scholen zich inspannen om aan de ontwikkelingsperspectieven profielen en leerroutes te koppelen met tussen- en eindniveaus. Sommige scholen formuleren het perspectief echter zo breed dat onduidelijk is wat zij van de leerling verwachten en hoe zij hem daarmee kunnen helpen. En in 2013/14 slaagt 74% van de scholen er nog niet in om de gegevens die zij verzamelen goed te benutten voor de evaluatie van de handelingsplanning en van het ontwikkelingsperspectief. Het is daardoor niet duidelijk of zij zich voldoende inspannen om de leerling op het verwachte niveau te houden.[171]

Het project Boris loopt vanaf schooljaar 2010/11 en is in 2012 geëvalueerd voor de pilot in het vso. Op dat moment hadden 16 vso-scholen deelgenomen en waren 355 leerlingen ingestroomd in een Boris-traject. Hiervan was 35% uitgestroomd naar arbeid of een bbl-opleiding met een leerwerkovereenkomst en 21% naar een vervolgopleiding. De helft van de deelnemende scholen gaf aan dat de uitstroomcijfers zijn verbeterd en een ruime meerderheid gaf aan dat de arbeidsmarktkansen van jongeren op de langere termijn zijn vergroot door het behalen van deelkwalificaties.[172] Na de pilot in het vso is het project Boris

[169] ResearchNed (2015), idem, pag.28/29 en 68-70.
[170] ResearchNed (2014), *Evaluatie maatwerktrajecten vmbo, eindrapport*, pag.3-4
[171] Inspectie van het Onderwijs (2015), *De staat van het onderwijs*, pag.127-134
[172] Panteia (2012), *Arbeidstoeleiding vanuit pro en vso, tussentijdse evaluatie Werkschool en vergelijking met Boris*, pag.55-62. De uitstroompercentages van Boris-leerlingen naar arbeid en vervolgopleiding liggen hoger dan bij de vso-leerlingen in het algemeen. Deze vergelijking is echter weinig betekenisvol omdat het bij Boris specifiek gaat om leerlingen met het uitstroomprofiel ‘arbeid’. Van hen mag je een hogere uitstroom naar de arbeidsmarkt verwachten dan van leerlingen met het uitstroomprofiel ‘dagbesteding’. Specifieke cijfers zijn

voortgezet via een subsidie van OCW. Deze werd ingezet voor een verdere verspreiding en implementatie in het vso, voor doorontwikkeling van de methodiek en voor de opstart van een pilot in het pro (met 10 scholen). Eind dit jaar wordt het project Boris geëvalueerd voor zowel de opbrengsten van het project in het vso als in het pro. Deze evaluatie zal naar verwachting in februari 2016 opgeleverd worden. Op basis van de evaluatie wordt besloten over het vervolg op dit project.

Het is aan de scholen zelf om te bepalen hoe ze de arbeidstoeleiding vorm geven. In 2013 heeft Ecbo onderzoek gedaan naar zes goede praktijkvoorbeelden van een succesvolle aanpak van arbeidstoeleiding van jongeren uit het vso, pro en mbo-1. Andere scholen en regio's kunnen hier gebruik van maken. De basiselementen van een succesvolle aanpak zijn onder meer: een individuele benadering, het ontwikkelen van basisvaardigheden, certificering van competenties van jongeren, vroegtijdige aandacht voor de arbeidstoeleiding tijdens de opleiding, loopbaanoriëntatie, stimuleren van een match tussen leerling en bedrijf en een deskundige begeleider op de werkplek.[173] Ook de onderwijsinspectie signaleert dat op verschillende plaatsen initiatieven worden ontplooid om kwetsbare jongeren passend te ondersteunen.[174] Volgend op het onderzoek van Ecbo is in 2014 een gezamenlijke agenda opgesteld door OCW, SZW, VWS, de VNG en de sectorraden uit het onderwijs. Hierin wordt de verbinding gelegd tussen de ontwikkelingen in het onderwijs en de decentralisaties in het sociaal domein, en worden afspraken gemaakt om de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt voor jongeren in een kwetsbare positie te versoepelen. De nadruk ligt op het stimuleren van een effectieve aanpak in de regio.

In paragraaf 4.4.1 is geconstateerd dat op basis van de uitstroomcijfers uit pro en vso nog niet de conclusie kan worden getrokken dat er minder uitstroom naar een situatie zonder werk plaatsvindt. Wel zijn de eerste indicaties positief. Daarbij moet bedacht worden dat deze jongeren een moeilijke positie op de arbeidsmarkt hebben en dat de uitstroom naar arbeid niet alleen toe te rekenen is aan de scholen. Naast de arbeidsmarktsituatie en de inzet van werkgevers, speelt de inzet van de gemeenten een belangrijke rol om, in het kader van de Participatiewet, jongeren met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen.

Instrument 16 (MBO): entreeopleiding MBO
Omdat de entreeopleiding pas onlangs is geïntroduceerd, in studiejaar 2014/15, zullen de effecten pas later zichtbaar kunnen zijn.

De entreeopleiding is een pakket maatregelen dat neerkomt op een hervorming en herpositionering van de niveau 1-opleidingen in het mbo. Deze zijn vanaf de zomer van 2014 van start gegaan.
Door de invoering van de entreeopleiding verwachten de meeste vsv-regio's meer uitval in mbo-1 en -2, maar er zijn ook regio's die verwachten dat de entreeopleiding juist leidt tot minder uitval. Een effect op de uitval uit niveau 1 zal zichtbaar worden in de vsv-cijfers vanaf schooljaar 2014/15. Een belangrijke opmerking van veel regio's is overigens dat het hier om een betrekkelijk kleine groep deelnemers gaat, al ligt de uitval er traditioneel hoog.[175]

De onderwijsinspectie wijst erop dat door de introductie van de entreeopleiding nu hogere eisen gelden voor de toelating naar mbo-2 in vergelijking tot de

echter niet beschikbaar, daarom beperkt de evaluatie zich tot kwalitatieve uitspraken (op basis van de mening van deelnemende scholen) over de doeltreffendheid van Boris.

[173] Ecbo (2013), *Regionale samenwerking in goede banen, Arbeidstoeleiding van jongeren uit het vso, pro en mbo1, Ervaringen uit de samenwerkingspraktijk*, pag.7-9.

[174] Inspectie van het Onderwijs, idem , pag.131

[175] Panteia (2014), *Monitoring en evaluatie vsv-beleid, Jaarrapport 2014*, pag.5

vroegere route via de assistentenopleiding. Veel scholen voor speciaal onderwijs stelden leerlingen die geen vmbo-diploma konden halen in de gelegenheid een assistentenopleiding te volgen. Het is volgens de inspectie de vraag of deze leerlingen nu ook in staat zijn om de entreeopleiding met een diploma af te sluiten. Het alternatief is dat zij vanuit een entreeopleiding worden begeleid naar de arbeidsmarkt.[176]

De effecten van de entreeopleiding zullen de komende jaren worden gemonitord door NRO. Aandachtspunten zijn ondermeer:

- Heeft een deelnemer een diploma gehaald op niveau 1 en is de deelnemer doorgestroomd naar niveau 2 (en wat is daar het succes van de deelnemer)?
- Heeft een deelnemer een diploma gehaald op niveau 1 en heeft de deelnemer een contract van minimaal 12 uur?
- Heeft een deelnemer, ondanks het niet (kunnen) halen van een diploma op niveau 1, alsnog een contract voor minimaal 12 uur?

De eerste rapportage (nulmeting) door NRO wordt in voorjaar 2016 verwacht.

Instrument 17 (MBO): doelmatige leerwegen mbo (verkorten en intensiveren opleidingen en invoering vooropleidingseisen mbo-2)

De verkorte en geïntensiveerde opleidingen zijn gestart in studiejaar 2014/15. De effecten op de uitval, de doorstroom en de daadwerkelijke studieduur zullen de komende jaren moeten blijken.

Voor de instroom vanaf studiejaar 2014/15 worden de mbo-opleidingen verkort en geïntensiveerd en komt de drempelloze instroom in mbo-2 te vervallen. De diploma-eisen blijven hetzelfde. Afgezien van enkele uitzonderingen worden de opleidingen op niveau 3 en 4 verkort naar 3 jaar en op niveau 2 naar 2 jaar.
Ter vergelijking, in studiejaar 2008/09 werd 22% van het totale opleidingenaanbod op niveau 4 verkort aangeboden.
De intensivering wordt gezocht in het ophogen van het aantal begeleide onderwijsuren. Dit zijn uren waarin onderwijs wordt verzorgd door de instelling, onder verantwoordelijkheid en met actieve betrokkenheid van bevoegd onderwijspersoneel. De vooropleidingseisen bestaan uit een vo-diploma of een diploma van de entreeopleiding.

Er is nog geen specifiek onderzoek beschikbaar over de effecten van de maatregel waarbij mbo-opleidingen worden ingekort en tegelijk het onderwijs wordt geïntensiveerd. Desalniettemin is in internationaal onderzoek aangetoond dat meer onderwijstijd in het algemeen een positief effect heeft op prestaties van leerlingen. De beschikbare onderzoeksgegevens over extra onderwijstijd laten positieve effecten zien op toetsscores van leerlingen. Tegen de achtergrond van deze kennis verwacht OCW dat het compacter maken van mbo-opleidingen samen met het intensiveren van het onderwijs een positief effect zal hebben op de prestaties van de studenten.[177] NRO gaat vanaf 2015 de effecten van de Wet Doelmatige leerwegen meten. In een meerjarig evaluatieprogramma (2015-2020) wordt in beeld gebracht hoe de voortgang van de implementatie van de interventies verloopt, in welke mate de beoogde effecten optreden, welke onbedoelde effecten optreden en hoe de effecten verklaard kunnen worden.[178]
De eerste rapportage (nulmeting) door NRO wordt in voorjaar 2016 verwacht.

De mogelijke effecten van de introductie van de entreeopleiding zijn beschreven bij instrument 16.

[176] Inspectie van het Onderwijs (2015), *De staat van het onderwijs*, pag.131
[177] Wetsvoorstel Doelmatige leerwegen (2013), *Memorie van toelichting*, pag.38. Onder verwijzing naar Lavy (2010) en CPB (achtergronddocument, 2011).
[178] NRO (2015, website www.nro.nl), *Evaluatie van de wet Doelmatige leerwegen en herziening van de kwalificatiestructuur*

Instrument 18 (HO): prestatieafspraken HO (gericht op minder uitval, minder switch en hoger rendement)
Hogescholen en universiteiten hebben ambitieuze doelstellingen opgenomen in de prestatieafspraken. Over het algemeen liggen de universiteiten op schema, maar bij een deel van de hogescholen is er nog weinig voortgang geboekt of is er zelfs sprake van een afname van het diplomarendement. Dit komt volgens hogescholen mede door het trilemma, waarbij hogescholen de kwaliteit (het eindniveau van de opleidingen) voorop stellen terwijl zij tegelijkertijd te maken hebben met het instroomniveau dat nog niet op orde is en er rendementsdoelen zijn afgesproken.

In de individuele prestatieafspraken met hogescholen en universiteiten zijn, afhankelijk van de uitgangssituatie en haalbare ambitie, speerpunten opgenomen voor verhoging van de onderwijskwaliteit en het studiesucces (verminderen uitval, verhogen rendement) in de periode 2012-2015. Deze zijn bij de start in 2012 beoordeeld door de Reviewcommissie HOO op ambitieniveau, realiteitsgehalte, uitvoerbaarheid en de aansluiting bij de nagestreefde ontwikkelingen op stelselniveau. De commissie constateert dat de hogescholen en universiteiten zich ambitieuze doelen hebben gesteld, ook ten aanzien van het verhogen van het rendement. De meerwaarde van de prestatieafspraken is dan al zichtbaar: ambities van instellingen zijn in de loop van het proces aangescherpt en zijn meer dan een consolidering van bestaand beleid.[179]

Begin 2014 heeft de reviewcommissie het eerste jaarlijkse monitorrapport over de voortgang opgesteld. Op basis van de veronderstelling dat alle instellingen hun doelstellingen zullen halen, schetst de commissie het verwachte beeld in 2015. Wat betreft uitval en rendement zal naar verwachting de uitval in het eerste jaar van de bachelorfase gelijk blijven en het rendement stijgen voor het gehele hoger onderwijs. Wel zijn er grote verschillen tussen instellingen. De commissie constateert spanning tussen het bevorderen van het rendement en het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs. Daar waar uitval noodzakelijk is zou deze zo snel mogelijk in de studie moeten plaatsvinden. De commissie erkent dat de uitval kan stijgen door het bindend studieadvies tijdens het eerste jaar.[180]

De prestaties van individuele hogescholen en universiteiten op de verplichte indicatoren voor onderwijskwaliteit en studiesucces komen pas aan de orde bij de eindbeoordeling in 2016. Wel heeft de reviewcommissie in de midtermreview in 2014 een inschatting gemaakt van de trends.[181] De universiteiten liggen over het algemeen op schema, echter bij een deel van de hogescholen is er ten aanzien van de rendementsdoelen nog weinig voortgang geboekt of is er zelfs sprake van een verslechtering van de situatie. Dit komt mede door het verhogen van het eindniveau van opleidingen en het onvoldoende niveau van instroom uit het voorbereidend onderwijs. De Vereniging Hogescholen noemt dit het trilemma: verhogen eindniveau bij een laag niveau van instroom en met hoger rendement. Verschillende hogescholen hebben richting de reviewcommissie aangegeven dat de kwaliteit van het eindniveau voorop staat, ook als dat betekent dat de rendementsdoelen niet gehaald worden. De commissie onderkent dit spanningsveld en biedt instellingen ruimte voor 'het verhaal achter de cijfers'.

Ten aanzien van de effectiviteit van de prestatieafspraken merkt de reviewcommissie verder op dat in de meeste gesprekken door zowel universiteiten als hogescholen in positieve zin over de effecten van de prestatieafspraken wordt gesproken. De afspraken hebben profilering meer op de

[179] Reviewcommissie HOO (2012), *Aanbiedingsbrief reviewcommissie*, pag.1-3
[180] Reviewcommissie HOO (2014), *Stelselrapportage 2013*, pag.IV-V, 10-12 en 27
[181] Reviewcommissie HOO (2014), *Aanbiedingsbrief adviezen midtermreview 2014*, pag.7-8

instellingsagenda gezet, de instellingsstrategie aangescherpt en de doorwerking bevorderd. Dit geldt voor de ene instelling meer dan voor de andere. Er zijn ook kanttekeningen gezet door instellingen: de kwantitatieve indicatoren moeten geen doel op zichzelf worden en een periode van 4 jaar is eigenlijk te kort om het effect van de instellingsmaatregelen vast te kunnen stellen.[182]

Overigens zijn de prestatieafspraken niet het enige instrument dat ingezet wordt om het studiesucces te vergroten. Hierna wordt ingegaan op het stimuleren van de bewuste studiekeuze in het ho (instrument 19) en de aanscherping van de toelatingseisen voor het ho (instrument 20). Tevens is, zoals hierboven aangegeven, het kwaliteitsniveau van de instroom van belang. Ook is er een relatie met de maatregelen gericht op het versterken van een ambitieus leerklimaat (hoofdstuk 5) en de kwaliteit van docenten (hoofdstuk 6). Daarnaast kunnen wijzigingen in de studiefinanciering van invloed zijn op het studiegedrag van studenten; dit valt buiten de focus van deze doorlichting. In opdracht van OCW voert ResearchNed een monitor uit van het studiegedrag van studenten in relatie tot de diverse beleidsmaatregelen die sinds 2010 in het hoger onderwijs zijn ingevoerd. Daaruit blijkt dat het niet mogelijk is om causale relaties te leggen tussen de gesignaleerde ontwikkelingen in rendementen en studiegedrag en de afzonderlijke beleidsmaatregelen (waaronder de prestatieafspraken). Dit komt omdat maatregelen ongelijktijdig zijn ingevoerd, effecten deels pas later zichtbaar worden, studenten al dan niet anticiperend gedrag vertonen en gevolgen van eerder genomen maatregelen nog kunnen doorwerken.[183]

Instrument 19 (HO): stimuleren bewuste studiekeuze ho
Er zijn afspraken met hogescholen en universiteiten gemaakt over het stimuleren van de bewuste studiekeuze in het ho. Veel studenten (maar niet alle) maken ook steeds bewuster hun studiekeuze door de maatregelen in het kader van de Wet Kwaliteit in verscheidenheid, en vallen daardoor minder vaak uit. Literatuuronderzoek ondersteunt deze bevinding. Het structurele effect van de maatregelen zal de komende jaren moeten blijken.

Het stimuleren van een bewuste studiekeuze in het ho is opgenomen in de hoofdlijnenakkoorden tussen OCW en de Vereniging van Hogescholen en OCW en de VSNU. Elementen daarin zijn het verlagen van de uitval door gebruik van betere voorlichting, studiekeuzebegeleiding, adequate matching, bindende verwijzing en eventuele selectie. En tevens ondersteunende maatregelen door OCW in de vorm van regelgeving omtrent een ruimere selectiemogelijkheid, nadere vooropleidingseisen mbo, vroegere aanmeldingsdatum en experimenteerruimte voor het geven van een bindend studieadvies in latere jaren.[184]

Het gebruik van studiekeuzevoorlichting door de studenten is door de Studentenmonitor Hoger Onderwijs voor het eerst gemeten in 2014. Bijna alle studenten maken gebruik van een of meerdere bronnen.

[182] Reviewcommissie HOO (2014), idem, pag.9-10
[183] ResearchNed (2014), *Monitor beleidsmaatregelen 2014*, pag.3
[184] Hoofdlijnenakkoord OCW - HBO-Raad (2011), pag.2 en 5. Hoofdlijnenakkoord OCW - VSNU, pag.8.

Tabel: gebruik door studenten van studiekeuzevoorlichting in 2014 (in procenten)

% studenten dat gebruik heeft gemaakt van:	hbo	wo	Totaal ho
voorlichting op vo-/mbo-school (LOB)	29%	36%	32%
folders / schriftelijke voorlichting over de opleiding	55%	67%	60%
websites van instellingen/opleidingen	75%	81%	77%
open dagen / voorlichtingsdagen van de instelling	74%	80%	77%
meeloopdagen van de instelling	35%	48%	40%
Proefstuderen	14%	18%	16%
pre-university colleges	0%	2%	1%
website www.studiekeuze123.nl	31%	35%	33%
website www.studeren.nl	3%	2%	3%
andere websites / schriftelijke informatie	7%	9%	8%
andere informatiebronnen	8%	5%	7%
geen van deze mogelijkheden	4%	4%	4%

Bron: Studentenmonitor 2014

Tevens is in de Studentenmonitor gevraagd naar de deelname aan een studiekeuzecheck of matchingsactiviteit op de ho-instelling. In 2014 heeft in het hbo 33% van de studenten daar aan deelgenomen en in het wo 24%. De belangrijkste redenen om niet deel te nemen waren: 'geen uitnodiging gehad' (51%) of 'geen behoefte aan deelname' (42%). Van de deelnemende studenten kon 90% zich vinden in het studieadvies van de studiekeuzecheck, en 60% geeft aan dat de check heeft bijgedragen aan een goede studiekeuze.[185]

ResearchNed heeft in zijn monitor van de beleidsmaatregelen in het hoger onderwijs ook onderzoek gedaan naar de studiekeuzemaatregelen in het kader van de Wet Kwaliteit in verscheidenheid. Hieruit blijkt dat deze maatregelen er toe hebben geleid dat studenten steeds bewuster hun studiekeuze zijn gaan maken. Daarnaast blijkt dat studenten die minder bewust hebben gekozen en een minder goede match ervaren, een jaar later vaker zijn uitgevallen. Studenten die aangeven een bewuste keuze te hebben gemaakt, hebben zich vaker georiënteerd in rechtstreeks contact met de onderwijsinstelling (o.a. voorlichtingsdagen). Studenten noemen een verkeerde studiekeuze als belangrijkste reden om de studie na het eerste jaar niet voort te zetten. Daarnaast geeft de helft aan dat niet uitgekomen verwachtingen een belangrijke oorzaak zijn voor studieuitval. Volgens de onderzoekers zouden deze redenen voorkomen kunnen worden door een betere en realistischer studiekeuzeoriëntatie. Overigens heeft slechts 4% van de studenten zich na 1 mei (de vervroegde aanmelddatum) aangemeld en heeft daarmee geen automatisch recht meer op toegang tot het ho.[186]

Met name in het wo stijgt het aandeel studenten dat uitvalt vanwege een negatief bindend studieadvies. Volgens het onderzoek van ResearchNed is er evenwel geen evidente relatie tussen de hoogte van de norm (de 'strengheid') en de uitvalpercentages. Tevens merken de onderzoekers op dat de grote progressie in de studievoortgang in het wo te maken kan hebben met de boogde invoering van het studievoorschot en het feit dat studenten met behoud van recht op een basisbeurs nog willen doorstromen naar een master. De komende jaren zal blijken of dit een stabiele verbetering is.[187]

De onderwijsinspectie constateert dat de maatregelen uit de Wet Kwaliteit in verscheidenheid er onder meer toe moeten leiden dat studenten een juiste studiekeuze maken en al bij aanvang van de studie op de juiste plek

[185] Studentenmonitor 2014 (website 2015), tabellen 03.07.01, 03.08.01 en 03.11.01
[186] ResearchNed (2014), *Monitor beleidsmaatregelen 2014*, pag.4/5, 47/48.
[187] ResearchNed (2014), idem, pag.5 en 72

terechtkomen, maar het is nu nog te vroeg om effecten van deze maatregelen te kunnen zien. Te zijner tijd moet blijken of switch en uitval inderdaad afnemen.[188]

De Reviewcommissie HOO heeft in 2014 een breed literatuuronderzoek gedaan (nationaal en internationaal) naar effectieve interventies gericht op het verminderen van uitval en het verhogen van studievoortgang en rendement. Tot de categorie 'wat werkt' behoren ook diverse studiekeuzemaatregelen: selectie aan de poort, intake- of startgesprekken, studiekeuzegesprekken, proefstuderen en coaching. De literatuur over bindend studieadvies laat een divers beeld zien: volgens de ene studie is er een stijging van het rendement en een stijging van de uitval, volgens een andere studie daalt de uitval in het eerste jaar of is er geen effect vast te stellen. Ook ten aanzien van de invloed van studiekeuzegesprekken zijn wisselende resultaten gevonden. Deze literatuur laat zien dat studiesucces beïnvloed wordt door tal van aspecten en dat de effectiviteit van maatregelen mede afhangt van de context waarin deze worden toegepast.[189]

Instrument 20 (HO): aanscherping toelatingseisen ho

Het hoger onderwijs wordt op een beperkt aantal plekken selectiever gemaakt door het stellen van nadere toelatingseisen. Het is nu nog te vroeg om effecten daarvan te kunnen zien.

De aanscherping van de toelatingseisen is een extra instrument om te bevorderen dat studenten al bij de aanvang van de studie op de juiste plek terechtkomen. Het hoger onderwijs wordt op een beperkt aantal plekken selectiever gemaakt, namelijk waar de uitval tot nu toe erg hoog was en studenten onvoldoende voorbereid bleken op het niveau van de opleiding. Voor zeven mbo-hbo-routes zijn nadere vooropleidingseisen geformuleerd die de doorstroom vanaf 2015-2016 niet meer vanzelfsprekend maken. Voor studenten met een hbo-propedeuse die geen vwo-vooropleiding hebben bestaat met ingang van studiejaar 2013/14 geen toelatingsrecht meer tot het wo; deze studenten zijn nu toelaatbaar. Het is de instelling die over toegang beslist. Specifiek voor de pabo zijn met ingang van 2015/16 bijzondere nadere vooropleidingseisen ingevoerd.[190] Verder is het aan de instellingen om de andere mogelijkheden dan selectie te benutten die zij hebben om studenten op de juiste plek te krijgen, zoals het instrument van de studiekeuzecheck.[191] Dit betreft echter een advies en geen selectie-instrument.[192]

De reviewcommissie constateerde in 2012 dat de door OCW gerealiseerde ondersteunende maatregelen voor doorstroom en selectie volgens de Vereniging van Hogescholen (toen: HBO-raad) en de VSNU te beperkt waren en dat de minister nadere afspraken maakt over hoe om te gaan met de veranderende condities.[193] Begin 2015 heeft de reviewcommissie de veranderende condities beoordeeld die de ho-instellingen in 2014 bij de midtermreview hebben aangegeven. Gegeven de grote verscheidenheid aan omstandigheden die naar voren is gebracht, het verschillende gewicht dat wordt toegekend aan de diverse omstandigheden, en het grote belang van de individuele context waarbinnen omstandigheden per instelling uitwerken, acht de commissie het niet mogelijk om in algemene zin per omstandigheid een uitspraak te doen over de doorwerking en mate van impact. Wel adviseert de commissie om ruimte te bieden voor het 'verhaal achter de cijfers' en dus niet mechanisch af te

[188] Inspectie van het Onderwijs (2015), *De staat van het onderwijs*, pag.190,192
[189] Reviewcommissie HOO (2014), *Interventies uitval en rendement, achtergronddocument*, pag.3-12.
[190] Als de vakken geschiedenis, aardrijkskunde en natuur & techniek (natuurkunde, biologie of nlt) geen onderdeel hebben uitgemaakt van het behaalde havo- of mbo-diploma (vwo is vrijgesteld), dan moeten toelatingstoetsen worden gemaakt.
[191] OCW (2015), *Strategische agenda hoger onderwijs*, pag.46
[192] Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs, memorie van toelichting, pag.7
[193] Reviewcommissie HOO (2012), pag.27

rekenen.[194] Bij de eindbeoordeling zal de commissie per individueel geval beoordelen of gewijzigde omstandigheden inderdaad een negatieve invloed hebben gehad op het behalen van de doelstellingen.[195]

Het is nu nog te vroeg om effecten van de aanscherping van de toelatingseisen te kunnen zien. In 2016 vindt een eerste evaluatie van de vooropleidingseisen voor de mbo-hbo-routes plaats. De eerste cijfers over de instroom in het wo van studenten met een hbo-propedeuse (die geen vwo-vooropleiding hebben) laten geen daling zien.[196] Wel valt op dat er in 2015 een forse daling is opgetreden van de instroom in de pabo.[197] Het is nog onvoldoende duidelijk wat de effecten van de scherpere toelatingseisen hierop zijn geweest. Bovendien is relevant of er ook effecten gaan optreden op de uitval in het eerste jaar van de pabo. Monitoring en nadere analyses vinden de komende jaren plaats.

De onderwijsinspectie constateert dat inhoudelijke aansluiting helpt bij de doorstroom van mbo naar hbo. Mbo-gediplomeerden halen in het hbo betere resultaten bij een aansluitende vooropleiding.[198] Tevens blijkt uit onderzoek van ROA in 2013 dat ruim 40% van de mbo-gediplomeerden toen vond dat hun vervolgopleiding in het hbo onvoldoende aansloot bij de gevolgde mbo-opleiding.[199]

4.4.3 *Doelmatigheid beleidsinstrumenten hoofdlijn C*

De doelmatigheid van het beleid van het beleid wordt bepaald door de combinatie van doelbereiking en effectiviteit van de ingezette instrumenten en de hoogte van de bijbehorende uitgaven. In paragraaf 4.4.1 is gebleken dat het realiseren van de doelen behorende bij hoofdlijn C (verhogen onderwijsrendement en voorkomen studieuitval) een overwegend positief beeld vertoont in het vo en wo, en iets mindere mate in het mbo, terwijl het hbo achterblijft. En uit paragraaf 4.4.2 blijkt dat de effectiviteit van de afzonderlijke maatregelen vaak moeilijk is aan te tonen, maar dat ze in de samenhang met andere ontwikkelingen wel een effectieve bijdrage leveren. Dit geldt voor het vsv-beleid, de studiekeuzebegeleiding, de extra aandacht voor kwetsbare jongeren in pro en vso en in de doorstroom vmbo-mbo. En ook voor strengere intake en plaatsing in de vervolgopleidingen in vo, mbo en ho. Maar het kost ook tijd voordat cohorten van leerlingen een (doorlopende) leerlijn hebben doorlopen.

Hoe verhoudt dit zich tot de bijbehorende uitgaven voor hoofdlijn C? De uitgaven zijn gespecificeerd in paragraaf 4.1.4. Voor hoofdlijn C gaat het om een bedrag van 200 miljoen voor specifieke beleidsinstrumenten. De grootste uitgavenpost in de afgelopen jaren betreft het vsv-beleid (€135 miljoen in 2010 aflopend naar €99 miljoen in 2015). Een nieuwe forse uitgavenpost betreft het traject doelmatige leerwegen in het mbo (oplopend naar €95 miljoen in 2015). Daarnaast is aangegeven dat instellingen in belangrijke mate hun ambities realiseren vanuit hun reguliere lumpsumbudget, aangevuld met de middelen in de prestatiebox (PO en VO) en de middelen voor de prestatieafspraken (MBO en HO). Deze middelen worden echter breder ingezet en zijn niet geoormerkt voor bepaalde doelen of instrumenten. Er is geen specifieke toerekening mogelijk van deze uitgaven van onderwijsinstellingen aan hoofdlijn C.

[194] Reviewcommissie HOO (2015), *Advies reviewcommissie gewijzigde omstandigheden*, pag.3/4
[195] OCW (2015), *Prestatieafspraken ho: stelselrapportage 2014 en eindbeoordeling*, pag.4
[196] Bron: OCW/DUO. Instroom in wo met hbo propedeuse (havo, mbo en overig, exclusief vwo): 2899 in 2014, 2896 in 2013, 2624 in 2012. In januari 2016 zijn de specifieke instroomcijfers van 2015 bekend.
[197] Bron: Vereniging van Hogescholen. Daling instroom pabo met 35,5% in 2015, terwijl de gemiddelde daling in de hbo-instroom 7% bedraagt.
[198] Inspectie van het Onderwijs (2015), *De staat van het onderwijs*, pag.18.
[199] ROA (2014), *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2013*, pag.43

In algemene zin constateert de onderwijsinspectie dat er sprake is van een doelmatigheidslag binnen scholen en instellingen en een druk op overgangen in het onderwijsbestel. Dit resulteert in verschuivingen binnen het onderwijsstelsel: een daling van vwo-leerlingen, een stagnerende instroom in het ho, meer directe doorstroom vanuit het vo naar een aansluitende vervolgopleiding, en ook minder vsv'ers en uitvallers. Voor leerlingen en studenten in het vmbo en mbo gaat dit niet ten koste van het eindniveau, dit neemt verder toe. Voor de havo, het vwo en het ho lijkt dit wel het geval: het aandeel vwo-diploma's in het voortgezet onderwijs neemt af en de instroom in het ho vlakt af. Toch komen overal in het onderwijsstelsel leerlingen op andere plekken terecht dan op voorhand te verwachten was. Voor sommige leerlingen pakt dit goed uit omdat ze zo de kans krijgen op een hoger diploma, of juist omdat ze niet op hun tenen hoeven te lopen. Waar leerlingen en studenten doorstromen naar een hoger niveau, lukt het ze in meerderheid ook dit niveau te behouden. Het is hierbij wel opvallend dat scholen, instellingen, domeinen en sectoren zulke verschillende beelden laten zien. Zij hebben via hun aanname- en plaatsingsbeleid, aanbod en begeleiding grote invloed op de schoolloopbaan van leerlingen. Dit vraagt volgens de onderwijsinspectie om vergelijkingen met andere scholen en opleidingen en om regelmatige evaluatie van het eigen beleid.[200]

Als we inzoomen op de doelmatigheid van specifieke uitgavenposten voor beleidsinstrumenten dan is het vsv-beleid gezien de omvang van het budget het belangrijkst. In de evaluatie van het vsv-beleid constateert Panteia dat de effectiviteit van afzonderlijke vsv-maatregelen moeilijk is aan te tonen, maar dat ze in samenhang effectief zijn (zie ook paragraaf 4.4.2). De maatregelen 'Plusvoorziening' en 'Opvang voor dreigende uitvallers' zijn echter vanwege de hoge kosten die de uitvoering met zich meebrengt in bijna geen enkele regio geborgd. De kosten hiervoor zijn volgens de regio's niet te reduceren, want ondanks de inzet van preventieve maatregelen zullen er altijd kwetsbare jongeren blijven die de voorzieningen van deze maatregelen nodig hebben. Regio's wijzen op het belang van het behoud van deze maatregel en middelen voor kwetsbare jongeren. Tegelijkertijd is het regio's nog niet gelukt om een financier te vinden of een oplossing te bedenken om deze hoge kosten te vermijden. Door de onduidelijkheid over toekomstig vsv-budget ligt in veel regio's de discussie over borging en voortzetting van maatregelen stil. Regio's spreken veelal de hoop uit op financiële ondersteuning van gemeenten, maar ook veel gemeenten hebben hun beleidskeuzes nog niet gemaakt.[201]

Over de effectiviteit en doelmatigheid van het instrumentarium doelmatige leerwegen mbo is nog geen informatie beschikbaar. De eerste rapportage (nulmeting) van NRO wordt in voorjaar 2016 verwacht. De verkorte en geïntensiveerde opleidingen zijn gestart in studiejaar 2014/15.

ResearchNed heeft onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van de maatwerktrajecten in het vmbo. Met deze trajecten is een specifieke subsidie gemoeid van ruim 5 miljoen in 2010 aflopend naar 0,2 miljoen in 2015. Tevens zetten scholen hier eigen middelen vanuit hun lumpsum voor in. De resultaten van het onderzoek wijzen erop dat maatwerktrajecten in het vmbo voorzien in bijzondere ondersteunings- of onderwijsbehoeften van een groep leerlingen en dat deze trajecten door betrokken scholen worden beschouwd als doelmatig en organiseerbaar. Het beeld is dat schooluitval wordt voorkomen, en scholen zijn gemotiveerd om de maatwerktrajecten te organiseren en in de toekomst te behouden. Dit betekent niet dat het eenvoudig is voor scholen om maatwerktrajecten aan te bieden: het is bijvoorbeeld vaak een organisatorische uitdaging om het kostenplaatje rond te krijgen met de beschikbare middelen

[200] Inspectie van het Onderwijs (2015), *De staat van het onderwijs*, pag.18 en 21.
[201] Panteia (2015), *Monitoring en evaluatie VSV-beleid 2012-2015, Overkoepelende samenvatting*, pag.19/20.

(veelal alleen reguliere bekostiging en LWOO) en om de benodigde samenwerking met het mbo tot stand te brengen en vorm te geven. Ook een tekort aan stageplaatsen maakt het organiseren van maatwerktrajecten soms lastig. Uit het huidige onderzoek blijkt dat de deelnemende scholen desondanks in staat zijn maatwerktrajecten te organiseren en dat men erg positief is over de doelmatigheid ervan.[202]

[202] ResearchNed (2014), *Evaluatie maatwerktrajecten vmbo, eindrapport*, pag.3

5 Scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat

Samenvatting
Dit hoofdstuk bevat een samenvatting van de beleidsdoorlichting 'Ambitieus leerklimaat' die in 2014 is afgerond en aangeboden aan de Tweede Kamer. Paragraaf 5.1 beschrijft de beleidstheorie, paragraaf 5.2 de realisatie van de beleidsdoelen per hoofdlijn van beleid en paragraaf 5.3 de implementatie en effectiviteit en doelmatigheid van de beleidsinstrumenten.

5.1 Het beleid

5.1.1 Aanleiding van het beleid en verantwoordelijkheid Rijksoverheid

De algemene aanleiding voor het beleid, en in het bijzonder de beleidsagenda 2012, en de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid is beschreven in hoofdstuk 3. Onderdeel van deze beleidsagenda is het versterken van een ambitieus leerklimaat op scholen en onderwijsinstellingen. Er zijn grote verschillen in de mate waarin po- en vo-scholen er in slagen tot goede resultaten te komen, ook wanneer gecorrigeerd wordt voor kenmerken in de leerlingpopulatie. En ook in het mbo en ho vindt onderbenutting van talent plaats.

5.1.2 Beoogde beleidsdoelen

Het doel van het beleid is dat de lat omhoog gaat, zonder dat de brede ontwikkeling van leerlingen en studenten uit het oog wordt verloren. De verwachting is dat een ambitieus leerklimaat in het onderwijs, door systematisch en doelgericht te werken aan het maximaliseren van prestaties voor elke leerling, een optimale basis kan leggen voor de arbeidsmarkt én een kans op een goede kwaliteit van leven.

5.1.3 Beleidsinstrumenten

In het beleid worden drie hoofdlijnen onderscheiden waarop versterking van het ambitieus leerklimaat van scholen en instellingen zich richt, namelijk:

A. het bevorderen van opbrengstgericht werken (po en vo),
B. een intensievere inzet van onderwijstijd (alle sectoren),
C. verlaging van het aantal (zeer) zwakke en onderpresterende scholen en opleidingen (alle sectoren).

Het opbrengstgericht werken in po en vo wordt gestimuleerd door het verplicht gebruik van een leerlingvolgsysteem en door ondersteunende maatregelen, zoals het programma School aan zet, de ontwikkeling van de diagnostische toets en de prestatiebox. Om de onderwijstijd te intensiveren wordt het aantal plekken in de voor- en vroegschoolse educatie (vve) uitgebreid, worden in het po schakelklassen, kopklassen en zomerscholen in het po gestimuleerd, wordt in het vo de wettelijke urennorm scherp gehandhaafd, wordt in het mbo de onderwijstijd uitgebreid en een nieuwe urennorm geïntroduceerd en worden in het ho prestatieafspraken gemaakt over intensivering van onderwijsprogramma's. Zeer zwakke scholen in po, vo en mbo moeten binnen een jaar het onderwijsproces weer op orde hebben. In het ho wordt het accreditatiestelsel verscherpt om zwakke opleidingen aan te pakken. Tevens

krijgt de minister in mbo en ho een aanwijzingsbevoegdheid indien er sprake is van wanbeheer.

5.1.4 *Specificatie uitgaven naar beleidsinstrumenten*

In iedere onderwijssector zijn met de instellingen of met de sector als geheel afspraken gemaakt om de onderwijsprestaties te verbeteren. In het primair- en voortgezet onderwijs heeft dit (onder andere) geleid tot de vorming van de prestatiebox, in het middelbaar beroepsonderwijs tot de met de sector overeengekomen kwaliteitsafspraken en in het hoger onderwijs tot het maken van prestatieafspraken met de individuele instellingen. De afspraken en doelen vastgelegd in deze (deels financiële) instrumenten dragen bij aan het realiseren van een ambitieus leerklimaat. Deze uitgaven dienen echter meer en bredere doelen en kunnen meestal niet specifiek toegerekend worden aan de instrumenten van een ambitieus leerklimaat. Deze bedragen zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

Daarnaast zijn er financiële instrumenten die specifiek bijdragen aan het realiseren van de drie hoofdlijnen in deze beleidsdoorlichting. Soms maken deze bedragen onderdeel uit van de prestatiebox en zijn daarom tussen haakjes weergegeven; zij tellen niet mee in de totaaltelling om dubbeltellingen met hoofdstuk 3 te voorkomen. De overige bedragen in de tabel betreffen additioneel budget.

Tabel: specifieke uitgaven per hoofdlijn (bedragen in miljoen euro)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hoofdlijn A: Opbrengstgericht werken						
PO: Leerlingvolgsysteem (prestatiebox)			(18,0)	(18,0)	(20,0)	(20,0)
PO: Basis voor presteren (School aan zet)			18,6	18,5	20,5	3,6
VO: Leerlingvolgsysteem (prestatiebox)			(20,0)	(20,0)	(20,0)	(20,0)
VO: Diagnostische tussentijdse toets			4,0	6,0	6,0	6,0
VO: Beter presteren (School aan zet)			0,0	0,1	2,9	2,6
VO: Pilotprojecten opbrengstgericht werken			0,5	0,5	0,5	0,5
Hoofdlijn B: Intensivering onderwijstijd						
PO: Uitbreiding VVE, schakelklassen, e.d.			70,0	100,0	100,0	100,0
MBO: Intensiveren opleidingen (opgenomen in BD1)			-	-	-	-
Hoofdlijn C: Aanpak zwakke scholen						
PO: Hulpaanbod (zeer) zwakke scholen	1,6	1,0	2,0	0,9	0,5	0,9
VO: Ondersteuning (zeer) zwakke scholen	0,4	0,3	1,3	1,3	1,0	1,2
Totaal	2,0	1,3	96,4	127,3	131,4	114,8

5.2 Realisatie beoogde doelen

5.2.1 *Hoofdlijn A: Opbrengstgericht werken in po en vo*

Vanuit het onderwijsverslag van de onderwijsinspectie weten we dat bij zowel po als vo de invoering en toepassing van het opbrengstgericht werken moeizaam gaat. In haar reguliere werkzaamheden constateert de inspectie dat verdere professionalisering van leraren noodzakelijk is om opbrengstgericht werken volledig in te kunnen voeren. De eerste tussenresultaten worden zichtbaar in het schooljaar 2016/17 en een evaluatie van de eindresultaten verschijnt in 2019/2020.

5.2.2 *Hoofdlijn B: Intensievere inzet van de onderwijstijd*

Ten tijde van de beleidsdoorlichting in 2014 was er nog geen informatie beschikbaar over de inmiddels gerealiseerde uitbreiding van het aantal vve-plaatsen, het aantal schakelklassen en zomerscholen in het po, de uitbreiding van de onderwijstijd in het mbo en de intensivering van onderwijsprogramma’s

in het ho. In het vo wordt niet specifiek ingezet op intensivering van de onderwijstijd, maar biedt de modernisering van de wettelijke kaders voor onderwijstijd meer ruimte voor maatwerk, schooleigen keuzes en flexibiliteit.

5.2.3 *Hoofdlijn C: Verlaging van het aantal zwakke scholen en opleidingen*

Het aantal (zeer) zwakke scholen in het po is gedaald van 69 in 2010 naar 16 in 2013. In het vo is het aantal zeer zwakke vestigingen gedaald van 1,8% in 2008 naar 0,6% in 2013; en het aantal zwakke vestigingen van 11,4% naar 9,5% in 2013. Daarmee zijn de beoogde streefwaarden behorende bij de beleidsdoelstelling in po en vo gerealiseerd. In het mbo ligt het aantal (zeer) zwakke opleidingen in 2013 iets hoger dan in 2012. Over de gevolgen van de verscherping van het accreditatiestelsel in het ho in 2014 was ten tijde van de beleidsdoorlichting nog geen informatie beschikbaar. Wel blijkt dat er in het ho meer nadruk is komen te liggen op het verbeteren van de kwaliteitscultuur binnen instellingen.

5.3 Implementatie, effectiviteit en doelmatigheid beleidsinstrumenten

De beleidsdoorlichting in 2014 kwam eigenlijk te vroeg. Veel maatregelen waren nog niet ingevoerd of in een prille fase van uitvoering. Evaluaties naar de effecten kunnen daarom pas later worden uitgevoerd en zijn soms ook niet gepland. Uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid is daarom (nog) niet mogelijk. De beleidsdoorlichting richtte zich daarom op de huidige stand van zaken en de plausibiliteit van de onderbouwing van het beleid. Op basis van, met name, de plausibiliteit van de beleidsonderbouwing(en) en de eerste signalen over de implementatie van de maatregelen, is er een voorzichtig positieve verwachting over de effectieve werking van onderdelen van het ingezette beleid. De komende tijd moet blijken of deze verwachting daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

5.3.1 *Hoofdlijn A: Opbrengstgericht werken in po en vo*

De plausibiliteit van het beleid is ex ante onderbouwd via onderzoek door de onderwijsinspectie en de universiteit Twente en via internationale studies naar beter presterende scholen. In het po is het leerlingvolgsysteem per schooljaar 2014-2015 verplicht. In het vo is het wetsvoorstel dat de invoering van de diagnostische tussentijdse toets (dtt) en het verplichte gebruik van een leerlingvolgsysteem regelt (initieel per 1 augustus 2015) aangehouden. De toets is een belangrijke actie om opbrengstgericht werken te stimuleren en wordt de komende jaren samen met het onderwijsveld verder ontwikkeld in pilots. De implementatie van opbrengstgericht werken op de scholen moet nu verder vorm krijgen.

5.3.2 *Hoofdlijn B: Intensievere inzet van de onderwijstijd*

Voor de onderbouwing van het beleid is veel onderzoek beschikbaar op basis waarvan de maatregelen in vve (voor de G37) en po zijn geformuleerd. Het beleid is in gang gezet en beschreven in de Bestuursafspraken 2012-2015. Tevens is de ondersteuningstructuur vormgegeven. De basis voor de beleidsvorming rond intensivering van de onderwijstijd en inkorten van mbo-opleidingen bestaat uit signalen uit mbo-instellingen en historische ontwikkelingen. Het beleid is vastgelegd in de wet Doelmatige Leerwegen die per 1 augustus 2014 in werking is getreden. De intensivering van de onderwijsprogramma’s in het ho maakt onderdeel uit van de individuele prestatieafspraken met ho-instellingen. Er zijn geen algemene streefcijfers geformuleerd, maar instellingen hebben speerpunten benoemd die passen bij hun eigen situatie. Het stimuleren van nominaal studeren is daarnaast vormgegeven door experimenten in de wet- en regelgeving over bindend studieadvies.

5.3.3 *Hoofdlijn C: Verlaging van het aantal zwakke scholen en opleidingen*

De aanpak van (zeer) zwakke scholen in po, vo en mbo is een aanscherping van bestaand beleid. Er zijn geen specifieke onderzoeken gepland naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verscherpte aanpak aangezien het een beperkte wijziging betreft waarvan het effect moeilijk is te isoleren van het lopend beleid en van andere regionale aanpakken. De doelbereiking van het totale beleid wordt wel gemeten. De verscherping van het accreditatiestelsel in het ho is in 2014 gerealiseerd en voor de validatie van toetsing en examinering lopen er tot in 2017 diverse pilots. Tevens is in mbo en ho de aanwijzingsbevoegdheid van de minister gerealiseerd met ingang van 2014, maar tot nu toe nog niet ingezet.

6 Leraren: Goed opgeleide leraren en professionele leraren, docenten en schoolleiders

Samenvatting

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen van de beleidsdoelstelling over Leraren, docenten en schoolleiders. Daarbij zijn drie hoofdlijnen van beleid beschreven: A. voldoende goed opgeleide leraren; B. de kwaliteit van de leraar en schoolleider wordt duurzaam geborgd; C. naar professionele scholen met ruimte voor goed onderwijspersoneel. Per beleidslijn wordt beoordeeld in welke mate de beoogde beleidsdoelen zijn gerealiseerd, of de beoogde instrumenten ook daadwerkelijk zijn geïmplementeerd en welke informatie er is over de effectiviteit en doelmatigheid van deze instrumenten. De samenvattingen per beleidslijn zijn hieronder opgenomen.

Hoofdlijn A: voldoende en goed opgeleide leraren

Over het realiseren van specifieke doelen behorende bij hoofdlijn A kan voor het merendeel geen uitspraak worden gedaan omdat er tot op heden slechts nulmetingen zijn uitgevoerd. Hierdoor is de uitgangssituatie helder, maar er zijn nog geen vervolgmetingen uitgevoerd. Dit geldt voor het substantieel verhogen van het opleidingsniveau van docenten, voor het versterken van lerarenopleidingen op het gebied van beroepsgerichte voorbereiding voor het (v)mbo en voor meer toestroom naar het leraarschap in beroepsgerichte vakken.

Een aantal doelen zijn al wel (gedeeltelijk) behaald. Zo is de kenniscomponent in de hbo lerarenopleidingen verbeterd door het vaststellen en implementeren van landelijke kennisbases en het invoeren van landelijke kennistoetsen. En het doel om aanstaande leraren uit Pabo's zich gerichter te laten voorbereiden op lesgeven aan het jonge kind is gedeeltelijk behaald via de versterking van de informatievoorziening en de ontwikkeling van een post-hbo leergang Jonge Kind-specialisatie. En in het mbo neemt het onderdeel beroepspraktijkvorming toe bij het percentage opleidingen dat als voldoende is beoordeeld op het onderwijsproces in 2012, 2013 en 2014.

Ten aanzien wegwerken van deficiënties van leraren moet de komende jaren nog een forse slag gemaakt worden. Dit betreft met name de differentiatievaardigheden, en daarnaast ook het opbrengstgericht werken.

Wat betreft de effectiviteit van de ingezette instrumenten zijn er een aantal onderzoeken die een beeld geven van de prestaties die zijn geleverd, en soms ook van de gepercipieerde effecten, maar zij tonen nog geen causale verbanden aan.

De verwachting was om met de invoering van de lerarenbeurs zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve tekort aan leraren aan te pakken. De eerste inzichten ten aanzien van het kwantitatieve effect zijn positief: het CPB heeft ingeschat dat van elke 10 toegewezen beurzen er gemiddeld 2 tot 3,5 zijn gebruikt voor opleidingen die zonder beurs niet zouden zijn gevolgd. Ook zijn er aanwijzingen voor een (beperkte) positief effect van de toewijzing van een

lerarenbeurs op de kans op behoud in het onderwijs. Ten aanzien van het kwalitatieve effect volgt inzicht begin 2016 uit de studie van SEO. De gepercipieerde kwaliteit lijkt wel te zijn toegenomen.

Een betere begeleiding, ondersteuning en feedback voor beginnende leraren heeft een gunstig effect op de arbeidstevredenheid en verloopintentie van deze leraren. En het helpt startende leraren zich sneller en beter te ontwikkelen.

Over de doelmatigheid van de professionaliseringsmaatregelen zijn geen uitspraken mogelijk. Ten eerste is uit de jaarverslagen niet af te leiden welk deel van de prestatiebox wordt benut voor professionalisering van leraren en welk deel wordt besteed aan andere doelen waarvoor de prestatiebox geld bevat, zoals de professionalisering van schoolleiders of cultuureducatie. Ten tweede is het effect van de inmiddels gerealiseerde professionaliseringsactiviteiten op een toename van de kwaliteit van de leraren niet specifiek gemeten. Wel zijn er positieve signalen ten aanzien de professionalisering op het gebied van opbrengstgericht werken, maar nog niet ten aanzien van de differentiatievaardigheden.

Hoofdlijn B: de kwaliteit van de leraar en schoolleider wordt duurzaam geborgd

De borging van de kwaliteit van de leraar en schoolleider via het lerarenregister en het schoolleidersregister is nog werk in uitvoering. Het aantal leraren, dat zich heeft gemeld in het register neemt langzaam toe. De groei is naar verwachting te beperkt om de doelstelling uit het Nationaal Onderwijsakkoord (40% registratie in 2015) te halen. Ook het percentage schoolleiders dat zich inschrijft in het register zou nog verder moeten stijgen. De wetgeving over het civiel effect van het lerarenregister zal binnenkort bij de Kamer worden ingediend. Tevens wordt een communicatiecampagne opgestart gericht op verdere vulling van het register. Na de start van de campagne doet NRO (Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek) vanaf 2015 een meting naar de effecten ervan. Er is op dit moment geen onderzoek beschikbaar om een uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit en doelmatigheid van de bestede middelen.

De borging van de kwaliteit van docenten in het hbo voorziet nog niet in een systeem van basis- en seniorkwalificaties. Wel zijn er afspraken gemaakt over de wederzijdse erkenning van de basiskwalificatie didactische bekwaamheden.

Het toezicht op het leraarschap maakt deel uit van het reguliere toezicht van de onderwijsinspectie. Bij haar onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs op scholen hanteert de inspectie een waarderingskader, het inhoudelijk kader voor het toezicht. In dit waarderingskader staan de kwaliteitsaspecten verwoord die de inspectie in haar toezicht betrekt, alsmede de uitwerkingen daarvan in de vorm van indicatoren.

Hoofdlijn C: professionele scholen, met ruimte voor goed onderwijspersoneel

Het HRM-beleid wordt nog niet als voldoende goed en effectief beoordeeld als gekeken wordt naar de beleving van docenten en schoolleiders over het gevoerde HRM-beleid (po en mbo) en het aantal functioneringsgesprekken.

Antwoord op de vraag of docenten in po, vo en mbo in 2020 meer carrièreperspectief hebben is op basis van beschikbare cijfers niet goed aan te geven. Wel is het verschil tussen het jaar 2014 en 2015 aan te geven. In een meting uit 2015 blijkt namelijk dat po-docenten de loopbaanmogelijkheden binnen het onderwijs iets slechter dan in 2014 beoordelen; docenten in de overige sectoren juist beter. Daarnaast is ook gebleken dat, afgezien van het po,

docenten in 2015 in alle sectoren wat positiever zijn over belonings- en promotiecriteria dan vorig jaar.

Met behulp van de extra middelen voor de functie- en salarismix is (zoals beoogd) instroom in de hogere salarisschalen in het po gerealiseerd in de periode 2008-2012. Voor vo en mbo lijkt de in eerste instantie ingezette groei in 2012 tot stilstand gekomen.
Over de effecten van de versterking van de functie- of salarismix wordt verschillend gedacht, zowel binnen als tussen de sectoren. Het oordeel is voor een belangrijk deel afhankelijk van de voortgang en vorm waarin het beleid op de afzonderlijke scholen en instellingen wordt toegepast. Als knelpunt wordt genoemd: de streefaantallen voor bevorderingen in relatie tot het aanbod van gekwalificeerde mensen en de behoefte binnen de instelling. Ook zijn er binnen po en vo veel zorgen om de financiële kanten van de functiemix en men zou op dat punt meer duidelijkheid willen van het ministerie van OCW en meer aandacht voor de gevolgen voor de individuele instellingen.
Er is vooralsnog geen informatie of de huidige functie- en salarismix heeft geleid tot een aantrekkende werking op aspirant-leraren of tot behoud van goede leraren die anders het onderwijs zouden hebben verlaten. Er is derhalve geen uitspraak mogelijk over de doelmatigheid van de ingezette middelen.

Een aantal doelen zijn niet gehaald. Zo werd in mei 2012 besloten te stoppen met het opzetten van de experimenten met prestatiebeloning en het werven van besturen daarvoor, vanwege het ontbreken van draagvlak hiervoor in het veld. Tevens werd het wetsvoorstel waarbij de zeggenschap over het onderwijskundig- en kwaliteitsbeleid op het niveau van de vaksectie of het team werd neergelegd in 2012 ingetrokken vanwege onvoldoende meerwaarde.

Het doel om praktische handreikingen beschikbaar te hebben voor leraren en schoolleiders (po, vo en mbo) voor het uitvoeren van interscolaire peer review is wel gehaald. Zo zijn er 'tips en trucs' beschikbaar voor scholen en docenten in het po, vo en mbo die met peer review aan de slag willen. Daarnaast ontwikkelt LeerKRACHT een programma voor intervisie en peerreview voor schoolleiders en bestuurders. Een model om de verspreiding van deze leerKRACHT-methodiek mogelijk te maken binnen schoolbesturen komt dit najaar beschikbaar.
Het verwachte effect van peer review is dat de kwaliteit verbetert door het werk te onderwerpen aan een kritische blik van vakgenoten of collega's. Een meerderheid van de docenten vindt het krijgen van feedback via peerreview zeer zinvol.

BESCHRIJVING BEVINDINGEN: BELEIDSDOELSTELLING LERAREN

Paragraaf 6.1 expliceert de beleidstheorie die is gehanteerd bij de vormgeving van het beleid. Vervolgens wordt in paragraaf 6.2, 6.3 en 6.4 per beleidslijn beoordeeld in welke mate de beoogde beleidsdoelen zijn gerealiseerd, of de beoogde instrumenten ook daadwerkelijk zijn geïmplementeerd en welke informatie er is over de effectiviteit en doelmatigheid van deze instrumenten. De samenvatting is hierboven opgenomen.

6.1 Het beleid

6.1.1 Aanleiding voor het beleid en verantwoordelijkheid rijksoverheid

De algemene aanleiding voor het beleid, in het bijzonder de beleidsagenda 2012, en de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid is beschreven in hoofdstuk 3.

Onderdeel van deze beleidsagenda zijn de maatregelen om over voldoende goed opgeleide en professionele leraren, docenten en schoolleiders te beschikken. Het doel is dat lerarenopleidingen hun kwaliteit verbeteren en dat de lerarenopleidingen beter aansluiten op de ontwikkelingen in de onderwijssectoren (po, vo en mbo). De inspectie constateert daarnaast steeds opnieuw dat leraren moeite hebben met het afstemmen van het onderwijs op de verschillende leerlingen in de groep, waaronder zorgleerlingen en excellente leerlingen. Internationaal onderzoek bevestigt dit beeld. De invoering van passend onderwijs versterkt de noodzaak voor de professionaliseringsslag van leraren in het funderend onderwijs op het terrein van omgaan met verschillen tussen leerlingen.

Zowel in het middelbaar beroepsonderwijs als in het hoger onderwijs is een meer professionele kwaliteitscultuur vereist. In 2011 bracht de Onderwijsraad adviezen uit waarin werd gepleit voor leraren die op masterniveau zijn opgeleid. Internationale vergelijkingen laten namelijk zien dat een masterniveau van leraren één van de factoren is die samenhangt met het feit dat deze landen goed presteren en goed onderwijs aan leerlingen bieden.[203] Dit vormde aanleiding voor OCW om de ambitie te formuleren om te komen tot een substantieel hoger aandeel master opgeleide leraren in alle onderwijssectoren.

De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid is, zoals in hoofdstuk 3 beschreven, een regierol op stelselniveau, waarbij de minister eindverantwoordelijk blijft voor het borgen van de onderwijskwaliteit. Voor die kwaliteit zijn tal van factoren bepalend, deels beïnvloedbare, deels niet-beïnvloedbare. Van de beïnvloedbare factoren is bekend dat de kwaliteit van de leraar het meest bepalend is voor de onderwijskwaliteit, al spelen schoolfactoren als leiderschap en werkcondities wel degelijk een rol.[204] Om die reden vormen leraren en lerarenopleidingen een belangrijk aangrijpingspunt voor onderwijsbeleid. Tegelijk geldt dat het Nederlandse onderwijsstelsel wordt gekenmerkt door relatief grote autonomie van scholen. Scholen en lerarenopleidingen zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun kwaliteitsverbetering en daarmee voor de kwaliteitsverbetering van hun leraren.

Dat betekent dat draagvlak voor het beleid van groot belang is. Om de ambities te verwezenlijken moet worden samengewerkt met de betrokken partijen. Over de maatregelen waarover dit deel van de beleidsdoorlichting gaat, is daarom uitgebreid overleg gevoerd met de Stichting van het Onderwijs, de Onderwijscoöperatie en Beter Onderwijs Nederland (BON). Zodat alle partijen, overheid, werkgevers en werknemers, vanuit hun eigen verantwoordelijkheden, samenwerken om tot sterk onderwijspersoneel in professionele scholen te komen.

[203] McKinsey, 2007
[204] vgl. Van Veen, e.a., 2011, pag.7. Hierbij gaat om onderwijskwaliteit zoals afgemeten aan leerresultaten van leerlingen. Deze leerresultaten van leerlingen worden "voor 80% (...) bepaald door hun achtergrond: hun intelligentie en hun sociale milieu (van der Grift, 2010; Nye, 2004; Scheerens, 2007; Rivkin et al, 2005). Het resterende gedeelte wordt bepaald door de school en de leraren, waarbij vooral de kwaliteit van de individuele leraren bepalend is en in veel minder mate die van de school (Nye, 2004; Rivkin et al, 2005).

6.1.2 *Beoogde beleidsdoelen*

Het kabinet wil dat er goed opgeleide en professionele leraren, docenten en schoolleiders zijn binnen het onderwijs. Deze algemene doelstelling is onder te verdelen in drie specifieke doelstellingen waarvoor samenhangende maatregelen worden ingezet:

A. Goed opgeleide leraren;
B. De kwaliteit van de leraar en schoolleider wordt duurzaam geborgd;
C. Naar professionele scholen met ruimte voor goed onderwijspersoneel.

Deze drie doelen worden op grond van het onderliggende beleid nader geconcretiseerd en waar mogelijk SMART gemaakt, zodat in het vervolg van deze beleidsdoorlichting vastgesteld kan worden in hoeverre de doelen in 2015 ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

A. Goed opgeleide leraren

Er bestaat al enige jaren maatschappelijke twijfel over de kwaliteit van lerarenopleidingen in het hbo. Lerarenopleidingen zouden meer aandacht moeten besteden aan de vakkennis van aanstaande leraren. De lerarenopleidingen zijn aan de slag gegaan met het verbeteren van hun kwaliteit, middels de invoering van de kennisbases en –toetsen. In 2013 ontstaat echter twijfel over de vraag of de doorvoering van de kennisbases voldoende is. De kennisbases en toetsen zorgen immers vooral voor betere vakkennis. Afnemende scholen van nieuw opgeleide leraren geven aan dat leraren tijdens de opleiding nog onvoldoende worden voorbereid op opbrengstgericht werken en passend onderwijs.

De lerarenopleidingen moeten beter aansluiten op de ontwikkelingen in de onderwijssectoren waarvoor wordt opgeleid (po, vo en mbo). Samenwerking tussen lerarenopleidingen en afnemend veld is essentieel, voor de opleiding voor leraren in po en vo als het gaat om het leren differentiëren en opbrengstgericht werken. Voor de opleiding van docenten in het mbo is deze samenwerking van belang vanwege de voorbereiding op het lesgeven in de beroepsgerichte vakken.

De inspectie constateert steeds opnieuw dat leraren moeite hebben met het afstemmen van het onderwijs op de verschillende leerlingen in de groep, waaronder zorgleerlingen en excellente leerlingen. Internationaal onderzoek bevestigt dit beeld. In veel landen hadden en hebben leraren nog steeds behoefte aan scholing op het gebied van lesgeven aan leerlingen met speciale leerbehoeften.[205] Daarnaast is opbrengstgericht werken (doelen stellen, zorgen voor een goed aanbod, gerichte activiteiten en kritische evaluatie van de effecten van de onderwijsinspanningen) nog geen gemeengoed.[206] De invoering van passend onderwijs versterkt de noodzaak voor de professionaliseringsslag van leraren in het funderend onderwijs op het terrein van omgaan met verschillen tussen leerlingen.

In het middelbaar beroepsonderwijs is het algemene bekwaamheidsonderhoud van docenten een aandachtspunt. Er is meer inzicht nodig in de professionaliteit van docenten en teams, ook in relatie tot het presteren van deelnemers in het mbo. In het hoger onderwijs is eveneens een meer professionele kwaliteitscultuur vereist, gericht op examens en toetsen en goede begeleiding van studenten. Docenten in het ho verbinden het onderwijs nog onvoldoende met (praktijkgericht) onderzoek.

[205] Talis (2013), Nationaal Rapport Nederland
[206] Inspectie van het Onderwijs (2011), Onderwijsverslag 2009-2010

Zoals hiervoor reeds aangegeven bracht de Onderwijsraad in 2011 adviezen uit waarin werd gepleit voor leraren die op masterniveau zijn opgeleid.[207] Internationale vergelijkingen laten namelijk zien dat een masterniveau van leraren één van de factoren is die samenhangt met het feit dat deze landen goed presteren en goed onderwijs aan leerlingen bieden (McKinsey, 2007). Dit vormde aanleiding voor OCW om de ambitie te formuleren om te komen tot een substantieel hoger aandeel masteropgeleide leraren in alle onderwijssectoren.

De bijbehorende SMART doelen zijn:

- De kenniscomponent in de hbo lerarenopleidingen is in 2016 verbeterd.
- De lerarenopleidingen versterken de beroepsgerichte voorbereiding van aanstaande docenten voor het (v)mbo.
- De pabo's bereiden aanstaande leraren vanaf 2013 gerichter voor op lesgeven aan het jonge kind/ oudere kind.
- Meer studenten kiezen voor het leraarschap in een van de beroepsgerichte vakken in het mbo.
- Het opleidingsniveau van leraren is in 2020 substantieel verhoogd, bij voorkeur tot masterniveau.
  In 2013 zijn over de doelstelling tav het masterniveau van leraren meer concrete afspraken gemaakt in de bestuursakkoorden. Afgesproken is dat 30 procent van de leraren in het PO in 2020 een wo-bachelor, hbo- of wo-masteropleiding of PhD-opleiding heeft afgerond. In het VO is afgesproken dat 50 procent van alle leraren in 2020 een hbo- of wo- masteropleiding of PhD-opleiding heeft afgerond en dat 80-85 procent van de leraren in de bovenbouw van het vwo een wo-master heeft afgerond. Voor het hoger onderwijs is afgesproken dat 80% van de docenten hier over een master- of PhD niveau beschikt en 100% in 2020. Voor docenten in het mbo zijn hierover kwaliteitsafspraken per instelling gemaakt.
- In 2016 hebben leraren in po, vo en mbo voor zover van toepassing hun deficiënties in het omgaan met verschillen tussen leerlingen, het bieden van onderwijs op maat, opbrengstgericht werken en beroepsgerichte voorbereiding weggewerkt.

B. De kwaliteit van de leraar en schoolleider wordt duurzaam geborgd

De ambitie is hogere onderwijsopbrengsten in het primair en voortgezet onderwijs. Om dit te bereiken is sterk schoolleiderschap nodig. De meer complexe omgevingsvraag en de groeiende autonomie van scholen doen eveneens een sterker beroep op bestuurders en schoolleiding. Zij moeten in staat zijn om in dialoog met ouders, leerlingen/ studenten en leraren, schoolbeleid vast te stellen en uit te voeren. Daarnaast vraagt de omslag naar een ambitieuze, opbrengstgerichte schoolcultuur om sterk kwaliteits- en HRM-beleid. Daarvan was en is nog onvoldoende sprake in het onderwijs. In vergelijking met andere arbeidsmarktsectoren is de frequentie van functionerings- en beoordelingsgesprekken in de onderwijssector laag.[208] Voor goede onderwijskwaliteit in het mbo is bovendien een teamgerichte aanpak nodig waarbij medewerkers uit bedrijven en instellingen (praktijkbegeleiders, leermeesters, instructeurs, assessoren) worden ingezet. Een dergelijk team kan zorgen voor een goede oriëntatie op de actuele praktijk van de beroepsuitoefening. De inzet van deze mensen stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de teamleiding en het middenmanagement.

Om de kwaliteit van leraren en docenten te borgen is in het hbo een systeem van basis- en seniorkwalificaties opgezet. Voor het po, vo en mbo wordt de

[207] Onderwijsraad (2011), *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs*; Onderwijsraad (2011), *Goed opgeleide leraren voor het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs*.
[208] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014), *Voortgangsrapportage Lerarenagenda*

bekwaamheid geborgd in een lerarenregister. De inspectie zal daarbij ook toezicht houden op het leraarschap.

De bijbehorende SMART doelen zijn:
- In 2016 hebben de hbo-instellingen de kwaliteit van docenten geborgd door invoering van het systeem van basis- en seniorkwalificaties onderwijs.
- In 2018 is de bekwaamheid en het onderhoud daarvan van leraren po, vo en mbo geborgd, doordat alle leraren zijn geregistreerd in het lerarenregister en het register een civiel effect heeft.
- In 2016 voldoen schoolleiders in het po, vo en teamleiding/ middenmanagement in het mbo aan de dan geldende (bekwaamheids)eisen.
- In 2012 maakt het toezicht op het leraarschap onderdeel uit van het toezicht van de onderwijsinspectie.

C. Naar professionele scholen met ruimte voor goed onderwijspersoneel

Goede onderwijskwaliteit vraagt om goed opgeleide leraren en een sterke beroepsgroep. Oftewel, een beroepsgroep van leraren die zelf de verantwoordelijkheid neemt voor kwaliteitszorg en deze verbetert door van elkaar te leren. Dat vraagt om goed HRM beleid: de juiste mensen aannemen en behouden en vooral ook zorgen dat mensen zich blijven ontwikkelen. Bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat het geboden onderwijs goed blijft aansluiten op de leerlingen, of wanneer keuzes van de school of ontwikkelingen daarom vragen.

Leraren kunnen bij uitstek van elkaar leren, zowel in teamverband (binnen de school) als van leraren van andere scholen. Dergelijke vormen van onderling leren (peerreview, team- of netwerkleren) zijn bovendien volgens leraren zelf bijzonder effectieve vormen van verdere professionalisering.[209]

Een onderdeel van professioneel HRM-beleid is het erkennen en belonen van bijzondere prestaties. In het onderwijs is dit echter nog geen gemeengoed. Ook het financieel belonen van goed functioneren of bijzondere prestaties is in Nederland geen gemeengoed.[210] Deze cultuur doet afbreuk aan een ambitieuze, opbrengstgerichte schoolcultuur. Bijzondere prestaties van leraren moeten daarom meer worden benoemd en beloond, zodat ze tot navolging leiden.

De bijbehorende SMART doelen zijn:
- Docenten in po, vo en mbo hebben in 2020 meer carrièreperspectief.
- Individuele docenten en teams van docenten kunnen in 2016 op basis van uitmuntende prestaties, aanspraak maken op een prestatiebeloning.
- In 2012 zijn praktische handreikingen beschikbaar voor leraren en schoolleiders (po, vo en mbo) voor het uitvoeren van interscolaire peerreviews.
- In 2016 voeren alle scholen en instellingen (po, vo en mbo) goed en effectief HRM-beleid.
- In 2012 is de zeggenschap van leraren over het onderwijskundig- en kwaliteitsbeleid van de school verbeterd.

[209] Veen e.a (2011, Talis (2013).
[210] Talis (2013), Nationaal Rapport Nederland

6.1.3 Beleidsinstrumenten

A. Instrumentarium 'goed opgeleide leraren'

Invoering kennisbases en kennistoetsen

Het gaat hier om de invoering van kennisbases en landelijke toetsen en de invoering van een systeem van extern gelegitimeerde landelijke toetsen in het hoger beroepsonderwijs.

Versterking van lerarenopleidingen m.b.t. beroepsgerichte voorbereiding van aanstaande docenten in het (v)mbo.

Hierbinnen vallen de volgende maatregelen:

- Mogelijkheid om eerder keuze te maken voor de specialisatie beroepsgericht onderwijs.
- PDG (Pedagogisch didactisch getuigenschrift)-aantekening en het bijbehorende kwaliteitskader met minimale kwaliteitsvereisten.
- Introductie van de educatieve vakminor.

Introductie van educatieve vakminor in de hbo-bacheloropleidingen

Met de invoering van een educatieve minor beroepsonderwijs voor hbo bachelors wordt voor de beroepsgerichte vakken een nieuwe route naar het leraarschap in het vmbo en mbo gecreëerd. Doel van de maatregel is om een grotere doelgroep aan te boren van studenten die mogelijk geïnteresseerd zijn in het leraarschap, namelijk ook bachelor studenten die aanvankelijk niet hebben gekozen voor een lerarenopleiding.

Specialisatie jonge kind/oudere kind in het curriculum van de pabo

In het curriculum van de pabo's was meer diepgang nodig zodat deze aantrekkelijker wordt voor een bredere doelgroep. Een manier om dit te realiseren is de mogelijkheid om tijdens de opleiding zich te specialiseren in onderwijs aan het jongere of oudere kind. Uitgangspunt daarbij is dat studenten een brede bevoegdheid krijgen voor de hele basisschool en een specifieke bekwaamheid voor het jongere of oudere kind.

Lerarenbeurs en promotiebeurs

Leraren zijn in belangrijke mate bepalend voor de kwaliteit van onderwijs. Doorgaande professionalisering zorgt ervoor dat leraren hun bekwaamheid op niveau houden of versterken (verhogen, verbreden of verdiepen). Scholen ontvangen regulier middelen voor professionalisering van hun personeel; bestuur en schoolleiding besluiten over de inzet hiervan. Aanvullend op de reguliere scholingsmiddelen is in 2008 de Lerarenbeurs gestart. Deze subsidieregeling geeft leraren de kans om op eigen initiatief een opleiding te volgen, passend bij de eigen ontwikkeling. In eerste instantie konden leraren die ten minste één jaar in dienst waren van een school en voor minimaal twintig procent lesgebonden taken hadden, een beurs krijgen voor één opleiding. De opleiding (bachelor, master of korte opleiding) moest gericht zijn op het verkrijgen van een hogere, bredere of specifieke kwalificatie. Sinds 2012 is het alleen nog mogelijk om een Lerarenbeurs aan te vragen voor een bachelor-, master- of deficiëntieopleiding. Voor opleidingen die korter dan 1 jaar duren, moet financiering gezocht worden vanuit het reguliere nascholingsbudget.

Prestatieafspraken met sectorraden en Onderwijscoöperatie over professionalisering van leraren

In de periode 2012 t/m 2015 zijn prestatieafspraken gemaakt met de werkgevers (vertegenwoordigd door de sectorraden) en de Onderwijscoöperatie over professionalisering van leraren in po, vo, mbo en hbo. Deze afspraken spitsen zich toe op enkele belangrijke speerpunten (omgaan met verschillen

tussen leerlingen, het bieden van onderwijs op maat, opbrengstgericht werken en het bieden van een beroepsgerichte voorbereiding). Na het maken van de afspraken voor het realiseren van deze speerpunten, zijn voor po, vo en mbo extra middelen beschikbaar gesteld.

Regeling versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen (2013-2016)
Om de samenwerking tussen lerarenopleidingen en het afnemend veld te verbeteren, ontvangen 61 samenwerkingsverbanden van een of meer lerarenopleidingen met een of meer scholen voor po, vo en mbo subsidie. Deze samenwerkingsverbanden van lerarenopleidingen en scholen richten zich op versterking van hun samenwerking, onder andere bij het opleiden van leraren en de begeleiding van starters.

Verbetering begeleiding beginnende leraren
Veel leraren en vooral beginnende leraren hebben moeite om hun onderwijs goed afstemmen op de verschillende niveaus van leerlingen (differentiatie-vaardigheden). Leraren die deze vaardigheden beter beheersen, bieden een beter afgestemd onderwijsaanbod dat leidt tot betere leerlingresultaten.

Een goede begeleiding van startende leraren zorgt ervoor dat beginnende leraren zich sneller ontwikkelen in hun pedagogisch-didactische vaardigheden, waaronder de differentiatievaardigheden. Bovendien kan goede begeleiding helpen voorkomen dat beginnende leraren al weer snel kiezen voor een baan buiten het onderwijs. Momenteel stroomt 15 tot 26% van de leraren na één jaar uit als leraar uit de desbetreffende sector.[211]

Om deze reden zijn met de lerarenopleidingen en de sectoren po, vo en mbo prestatieafspraken gemaakt over begeleiding van beginnende leraren. Aanvullend hebben sociale partners in de nieuwe cao’s aandacht besteed aan de startende leraar. In 2012 is extra geld geïnvesteerd in de Impuls Tekortvakken Voortgezet Onderwijs, onder andere om vanaf 2014 startende leraren in het VO te begeleiden volgens een bewezen effectief programma.

B. Instrumentarium ‘de duurzame borging van de kwaliteit van de leraar en schoolleider’

Prestatieafspraken met HO instellingen, onder andere over het aandeel docenten met basis- en senior kwalificaties (BKO en SKO); invoering systeem van basis- en seniorkwalificaties.
In de prestatieafspraken met de hogescholen worden afspraken gemaakt over een basis- en senior kwalificatie onderwijs in het hbo. Hiermee kan de professionalisering van de docenten verhoogd worden.

Lerarenregister opzetten
Leraren geven met het inschrijven in het register een duidelijke blijk van professionaliteit en systematisch onderhoud van hun bekwaamheid. Bovendien draagt het register bij aan een zelfbewuste beroepsgroep; dit stimuleert of versnelt het bekwaamheidsonderhoud, zoals te zien is bij andere beroepsgroepen. Een sterke en trotse beroepsgroep kan ook het imago van het leraarschap positief beïnvloeden.

Om hun registratie te behouden, worden leraren verplicht hun bekwaamheid te onderhouden met behulp van gecertificeerde professionaliseringsactiviteiten. De Onderwijscoöperatie heeft, als vertegenwoordiger van de beroepsgroep van

[211] Zie:http://www.onderwijsincijfers.nl/themas/onderwijspersoneel/uitstroom-beginnende-leraren

leraren, de opdracht gekregen te zorgen voor draagvlak en verdere implementatie van het register.

De ambitie is dat in 2018 alle leraren in po, vo, en mbo zijn opgenomen in het register, met een tussenstap van 40% in 2014.

Afspraken met de sectorraden en de Onderwijscoöperatie over verdere professionalisering van schoolleiders in po en vo en middenmanagement mbo
In het Bestuursakkoord PO 2012–2015 is met de PO-raad afgesproken dat een onafhankelijke organisatie voor de professionalisering van schoolleiders po wordt opgericht, die kan rekenen op draagvlak bij de AVS, AOb, CNVO-schoolleiders, de PO-Raad en OCW. Deze organisatie voert de volgende taken uit:

- Het stimuleren en ondersteunen van schoolleiders met hun voortdurende professionalisering, aan de hand van de nieuwe bekwaamheidseisen voor schoolleiders.
- Het opzetten van een systeem voor waardering van opleidingen voor schoolleiders in relatie tot de bekwaamheidseisen en het beroepsregister.
- Het vervullen van een makelaarsrol voor schoolleiders ten aanzien van kennis en opleidingen.
- Het (verder) ontwikkelen van een systeem van registratie.[212]

Voor schoolleiders in het vo is afgesproken dat de VO-raad een aantal instrumenten ontwikkelt ten behoeve van bekwaamheidsontwikkeling van schoolleiders. De VO-raad draagt daarnaast zorg voor de realisatie van een hoogwaardig, dekkend, op de behoefte van scholen geënt opleidingsaanbod. Ook worden door de VO-raad leernetwerken gestart waar scholen ervaringen kunnen uitwisselen en waar men terecht kan voor coaching, ‘twinning’ en peer reviews. Al deze zaken krijgen gestalte onder de noemer ‘VO-academie’.[213]

In het mbo is de afspraak gemaakt dat de MBO-Raad een competentieprofiel voor het management ontwikkelt. In dit profiel komen de specifieke mbo-aspecten tot uiting, zowel de beheersmatige als de onderwijskundige, waaronder in ieder geval leiderschap. Ook stelt de MBO-Raad voor managers de onderhoudseisen vast. Alle instellingen scholen hun managers op basis van deze onderhoudseisen. Daarnaast wordt er voor managers in het mbo een registerpilot gerealiseerd in hetzelfde tijdspad als voor de leraren en de instructeurs. Dit register voor managers is een afzonderlijk register en staat los van het register van de Onderwijscoöperatie. Met de mbo instellingen zijn hierover per instelling prestatie-afspraken gemaakt.[214]

Versterking van toezicht op het leraarschap als onderdeel van het toezicht van de onderwijsinspectie
De inspectie versterkt het kwaliteitstoezicht door nadrukkelijk de kwaliteit van het leraarschap en de duurzame borging daarvan in haar oordeel te betrekken. De inspectie kan daardoor eerder en nadrukkelijker in actie komen bij tekortkomingen in de kwaliteit van het leraarschap, bijvoorbeeld bij het ontbreken van functioneringsgesprekken. Opbrengstgericht werken en het goed omgaan met verschillen tussen leerlingen in de klas, maken nadrukkelijk onderdeel uit van de kwaliteit van het leraarschap. Dat geldt ook voor de inspanningen van bestuur en management voor het kwaliteitsbeleid, waaronder het personeelsbeleid, om de kwaliteit van het leraarschap duurzaam in de organisatie te borgen.

[212] Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2012–2015, impuls opbrengstgericht werken en professionalisering, dd. 17-01-2012.
[213] Bestuursakkoord VO-raad - OCW 2012–2015, d.d 14-12-2011.
[214] Addendum bij het Bestuursakkoord tussen werkgevers in het MBO, vertegenwoordigd in de MBO raad en OCW, 2011–2015.

C. Instrumentarium 'Naar professionele scholen met ruimte voor goed onderwijspersoneel'

Voortzetting van versterking van de functiemix in het po, vo en de salarismix in het mbo

Het gaat hierbij om de Regeling versterking functiemix voor VO in de Randstad-regio's en de Regeling versterking salarismix MBO. Goed onderwijs vraagt om goede leraren. Om getalenteerde leraren aan te trekken en voor de school en het onderwijs te behouden, is van belang dat scholen een aantrekkelijk carrièreperspectief bieden, waarbij leraren worden beloond naar kwaliteit. De versterking van de functiemix stelt besturen hiertoe in staat. Met de functiemix is een belangrijke eerste stap gezet in de richting van meer beloningsdifferentiatie. De functiemix maakt structurele bevorderingen mogelijk op basis van kwalitatieve verschillen tussen leraren. Hiermee is de basis gelegd voor een sterker personeelsbeleid. Met voortzetting van de versterking wordt hieraan verder invulling gegeven.

Experimenten prestatiebeloning, zowel voor individuele leraren als voor teams

Een ambitieus klimaat geldt ook ten aanzien van leraren. Lange tijd was er vooral sprake van een 'gelijkheidscultuur' in het onderwijs: ieder doet hetzelfde werk en wordt gelijk beloond. Er was weinig oog voor de kwaliteiten van individuele leraren en hoe deze kunnen bijdragen aan de versterking van het team. Deze cultuur prikkelt niet en komt het functioneren van leraren niet ten goede en daarmee ook niet ten goede aan de leerprestaties van leerlingen. Om die reden werd besloten om te investeren in experimenten met prestatiebeloning in po, vo en mbo. De experimenten dienden om meer ervaring op te doen met prestatiebeloning, zowel voor individuele leraren als voor teams. Het ging daarbij om *incidentele* beloningen die verdergaande en meer flexibele salarisdifferentiatie mogelijk maken. Bovendien vormt prestatiebeloning meer nog dan de functiemix, een middel om in de organisatie het gesprek over onderwijskwaliteit op gang te brengen, elkaar scherp te houden en opbrengstgericht werken blijvend te stimuleren.

In mei 2012 werd besloten te stoppen met het opzetten van de experimenten met prestatiebeloning en het werven van besturen daarvoor, vanwege het ontbreken van draagvlak hiervoor in het onderwijsveld.[215]

Uitvoeren van pilots interscolaire peerreview van leraren en schoolleiders (po, vo en mbo)

Peerreview is een methodiek om de kwaliteit van leraren te erkennen en te verbeteren. Bij peerreview wisselen 'peers', oftewel collega-leraren of -schoolleiders, onderling feedback uit. Het doel is dat leraren van elkaar leren en elkaar verbeteren. Peerreview heeft positieve effecten op leraren en hun zelfeffectiviteit (*self-efficacy*); leraren voelen zich meer gewaardeerd, ze zijn meer tevreden en voelen zich zekerder over hun eigen handelen. Ook gaan leraren zich beter en gerichter professionaliseren (OECD, 2011). Beide zaken (een hogere mate van zelfeffectiviteit en gerichte professionalisering) dragen bij aan betere leerlingresultaten. Om scholen tot vormen van peerreview te stimuleren, is de Onderwijscoöperatie gevraagd om meerjarige pilots te starten in po, vo en mbo. In deze pilots gaat het om peer review tussen scholen van verschillende besturen. De pilots dienen onder meer te resulteren in

[215] Twee experimenten die op dat moment al waren gestart, zijn wel doorgegaan en afgerond. Het gaat om een experiment met individuele prestatiebeloning in de mbo-sector bij ROC Zeeland (ruim 600 personeelsleden). Daarnaast is in Amsterdam een pilot prestatiebeloning uitgevoerd, die opgezet is door Stichting Bijzonderwijs samen met de gemeente Amsterdam (7 basisscholen en 230 personeelsleden). Zie hierover de publicatie van het CPB, 2013.

handreikingen en praktische handvatten voor besturen, schoolleiders en leraren, die vervolgens breed verspreid kunnen worden.

Afspraken met de sectorraden over versterking HRM beleid
Scholen die goede leerprestaties realiseren, zijn scholen die zich blijvend gericht verbeteren. Dat stelt onder meer eisen aan het HRM beleid, zoals het voeren van periodieke functioneringsgesprekken, bij voorkeur gebaseerd op meer geobjectiveerde data zoals leerresultaten, leerlingenenquêtes of lesbezoeken. Een ander effectief gebleken werkwijze is het begeleiden of coachen van leraren, aan de hand van gestructureerde lesobservaties met nabespreking (CPB, 2013).

Instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor hun HRM beleid, OCW vervult hierin vooral een faciliterende en stimulerende rol. In de sectorakkoorden uit 2011/ 2012 zijn afspraken gemaakt over verbetering van het HRM-beleid op scholen. In het Bestuursakkoord PO is afgesproken dat de besturen alle instrumenten inzetten die bijdragen aan goed HRM-beleid, waaronder functiedifferentiatie. In het Bestuursakkoord VO is afgesproken dat de VO-raad in overleg met de Onderwijscoöperatie een handreiking ontwikkelt voor een professioneel statuut. In het addendum bij het Bestuursakkoord MBO is de afspraak opgenomen dat alle instellingen vastleggen op welke manier zij de professionele cultuur vergroten zowel op het niveau van de instelling, als op het niveau van de onderwijsteams en de individuele medewerker.

Wetsvoorstel versterking positie leraren/professionele ruimte
In 2011 is het wetsvoorstel versterking positie leraren bij de Tweede Kamer ingediend. Het wetsvoorstel legde de zeggenschap over het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid op het niveau van de vaksectie of het team. Kern van het wetsvoorstel was dat de leraar bij uitstek weet hoe goed onderwijs gegeven wordt en ten volle de ruimte moet krijgen om zijn deskundigheid in te zetten om het beste uit de leerling te halen. In juni 2012 is besloten het wetsvoorstel in te trekken, omdat geconcludeerd werd dat het wetsvoorstel onvoldoende meerwaarde had.

6.1.4 *Specificatie uitgaven naar beleidsinstrumenten*

getallen in mln euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hoofdlijn A: Goed opgeleide leraren						
HO: Invoering kennisbases en toetsen	-	-	-	6,3	3,9	2,7
(V)MBO Versterking van lerarenopleidingen	-	-	-	0,1	0,0	0,1
Introductie van een educatieve vakminor	-	-	-	0,9	0,8	-
HO: pabo specialisatie jonge/oudere kind	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PO, VO, MBO, HO: Lerarenbeurs	61,4	77,7	68,3	78,1	74,6	135,7
HO: Promotiebeurs.	17,9	1,2	2,3	6,8	7,9	7,6
PO, VO, MBO, HO: Prestatieafspraken professionalisering leraren (ongespecificeerd)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)
PO, VO, MBO: Regeling versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen	-	-	-	15,5	17,9	17,1
Verbetering begeleiding startende leraren	0,0	0,0	0,0	3,3	5,6	5,5
Hoofdlijn B: De kwaliteit van de leraar en schoolleider wordt duurzaam geborgd						
HO: Prestatieafspraken basis- en senior kwalificaties	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)
PO, VO, MBO: Lerarenregister	-	0,4	4,2	4,0	8,0	11,0
PO, VO, MBO: Afspraken professionalisering van schoolleiders	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)
PO, VO, MBO: Versterking van het toezicht op het leraarschap door inspectie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Hoofdlijn C: Naar professionele scholen met ruimte voor goed onderwijspersoneel						
VO, MBO: Voortzetting van versterking van de functiemix en salarismix	86,8	86,9	87,2	101,9	102,1	102,5
PO, VO, MBO: Experimenten prestatiebeloning	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PO, VO, MBO: Pilots interscolaire peer review van leraren en schoolleiders	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PO, VO, MBO: Afspraken met de sectorraden over versterking HRM beleid.	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)
Wetsvoorstel versterking positie leraren en professionele ruimte. (niet doorgezet)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal	166,1	166,1	162,0	216,8	220,7	282,3

6.2 Hoofdlijn A (Voldoende goed opgeleide leraren)

6.2.1 Realisatie beoogde doelen hoofdlijn A

Doel 1: De kenniscomponent in de hbo lerarenopleidingen is in 2016 verbeterd
Het doel is gehaald. De mate waarin de kenniscomponent is toegenomen wordt afgemeten aan het feit dat de kennisbases- en toetsen zijn ingevoerd. Dit neemt overigens niet weg dat er nog meer verbetering te behalen is.

De sector lerarenopleidingen wordt in beeld gebracht door middel van een reeks sectorbeelden. Het eerste beeld vormt een belangrijke basis voor vervolgonderzoek voor deze sector. Uit dit eerste beeld blijkt dat er in het hbo landelijke kennisbases vastgesteld en geïmplementeerd zijn om de vakkennis van studenten te verhogen.[216] Daarnaast zijn er met ingang van 2013/2014 een aantal landelijke kennistoetsen ingevoerd:

- voor Nederlandse taal en rekenen op de pabo;
- voor acht vakken van de tweedegraads opleidingen.

Doel 2: De lerarenopleidingen versterken de beroepsgerichte voorbereiding van aanstaande docenten voor het (v)mbo
Er kan nog geen uitspraak worden gedaan of het doel is gehaald. Er is al wel een nulmeting uitgevoerd naar de maatregelen die de lerarenopleidingen hebben genomen, maar nog geen vervolgmeting.[217]

Hieronder zijn de verwachte doelen van de drie ingezette maatregelen aangegeven.

- Bij een succesvolle invoering van twee afstudeerrichtingen (algemeen vormend onderwijs en beroepsgericht onderwijs) bij de tweedegraads lerarenopleidingen, draagt dit bij aan beter beroepsonderwijs als ook een grotere tevredenheid over nieuwe leraren bij het afnemende onderwijsveld.
- Door (strengere) eisen te stellen aan de PDG-trajecten[218] en deze wat betreft studielast en inhoud meer gelijk te schakelen, wordt verwacht de kwaliteit van het onderwijs in het mbo te verbeteren. Door kwalitatief betere uitstroom van gediplomeerden aan de mbo-opleidingen te realiseren, wordt naar verwachting een bijdrage geleverd aan de versterking van de Nederlandse economie.
- Een succesvolle invoering van de educatieve minor beroepsonderwijs kan bijdragen aan een groter potentieel aan leraren voor de technische vakken. De spanning op de arbeidsmarkt zou hiermee kunnen verminderen.

[216] Inspectie van het Onderwijs (2014), *Sectorbeeld lerarenopleidingen*
[217] Ecorys en Mooz (2015), Monitor maatregelen opleiding versterking leraren beroepsonderwijs, nulmeting, pagina 8, 11 en 13
[218] PDG is de afkorting van Pedagogisch Didactisch Getuigschrift

In het sectorbeeld worden alle lerarenopleidingen in beeld gebracht.[219] In dit beeld is ook ingegaan op het oordeel van de studenten op de beroepsvoorbereiding. Studenten van de lerarenopleidingen zijn (in relatie tot overige studenten in het hoger onderwijs) opvallend veel positiever over de beroepsvoorbereiding dan overige studenten in het hoger onderwijs. Mogelijk heeft dit te maken met het gegeven dat de beroepsvoorbereiding in de vorm van stages een wezenlijk onderdeel uitmaakt van de lerarenopleidingen. Alleen studenten van de eerstegraads hbo-master lerarenopleidingen en van de op leidingen tot AD (Associate Degree) onderwijsondersteuner scoren hier gemiddeld lager dan vergelijkbare opleidingen. Er is in dit sectorbeeld aangegeven dat de komende jaren regelmatig sectorbeelden gepubliceerd zullen worden. Dan kunnen de resultaten aangeven of volgens de studenten de beroepsvoorbereiding voldoende is.

Doel 3: De pabo's bereiden aanstaande leraren vanaf 2013 gerichter voor op lesgeven aan het jonge /oudere kind

Het doel is gedeeltelijk gehaald. Er zijn geen landelijke afspraken gemaakt hoe de pabo's de specialisatie Jonge Kind moeten oppakken. Deze zullen naar verwachting ook niet gemaakt worden. Uitwerking in de opleiding gebeurt dan ook op verschillende wijze, bijvoorbeeld als specialisatie in het derde jaar of als afstudeerprofiel. Wel is er de afgelopen jaren meer informatie beschikbaar gekomen. Zo hebben Lobo (landelijk overleg lerarenopleidingen basis onderwijs) en Sardes zich de afgelopen jaren gericht op de informatievoorziening rondom het Jonge kind op de pabo.

Daarnaast is er een post-hbo leergang Jonge Kind Specialisatie ontwikkeld die wordt aangeboden door verschillende pabo's. Deze nascholing is gecertificeerd. De post-hbo leergang heeft een positieve spin-off op de initiële pabo opleidingen. De opleidingsdocenten die betrokken zijn bij de post-hbo leergang zijn namelijk vaak ook betrokken bij de initiële opleiding. Om de leergang te mogen geven, moeten deze docenten een voorscholingsprogramma gevolgd hebben. Deze voorscholing wordt georganiseerd vanuit het landelijk platform nascholing pabo's. De post-hbo leergang én de voorscholing hebben weer een extra boost gegeven aan het docentennetwerk specialisten Jonge Kind, waarin de docenten zijn verenigd die binnen de (ook initiële) opleiding het Jonge Kind tot hun verantwoordelijkheid hebben.
Er is geen informatie beschikbaar of iedere pabo deze gerichte voorbereiding op lesgeven aan het jonge kind/oudere kind toepast. De tools om dit toe te passen zijn wel toegenomen.

Doel 4: Meer studenten kiezen voor het leraarschap in een van de beroepsgerichte vakken in het (v)mbo

Er is nog onvoldoende informatie om aan te kunnen geven of het doel behaald is. In de nulmeting monitoring maatregelen opleiding leraren beroepsonderwijs is aangegeven dat in de vervolgmonitoring gekeken zal worden naar de (grotere) toestroom van docenten in het beroepsonderwijs, met name in de beta- en techniekvakken en andere door regio's benoemde tekortvakken.[220]

Doel 5: Het opleidingsniveau van leraren is in 2020 substantieel verhoogd, bij voorkeur tot masterniveau

Er is nog niet aan te geven of het doel in 2020 gehaald zal gaan worden. Wel is duidelijk dat er diverse instrumenten zijn ingezet om het opleidingsniveau van leraren substantieel te verhogen. Vooralsnog blijkt uit monitoring dat het aandeel

[219] Inspectie van het Onderwijs (2014), De sector lerarenopleidingen in beeld, Studiesucces, studenttevredenheid en aansluiting op de arbeidsmarkt, pagina 53
[220] Ecorys en Mooz (2015), Monitor maatregelen opleiding versterking leraren beroepsonderwijs, nulmeting, pagina 14

leraren met een wo-bachelor of hbo-/wo masteropleiding in het po ongeveer gelijk is gebleven. In het vo is het percentage masters in 2014 gelijk gebleven (circa 33%). Wel is het percentage wo-masteropgeleiden in de bovenbouw in 2014 heel licht (1%) gestegen naar 54%.
Voor het po is de ambitie dat in 2020 30% van de leraren in het po over een wo-bachelor of hbo-/wo masteropleiding beschikt. Voor het voortgezet onderwijs is de ambitie om in 2020 50% hbo- en wo-masteropgeleide leraren te hebben. Specifiek voor de bovenbouw vwo is het doel gesteld op 80-85% wo-masteropgeleide leraren in 2020. De streefwaarde voor het aandeel leraren met een afgeronde master- of PhD-opleiding in het hbo is in 2016 gesteld op 80%. De beginwaarde in 2013 bedraagt 72,2%.[221]

Er zijn een aantal instrumenten ingezet om de doelstelling van meer masters en minder onbevoegde leraren te bewerkstelligen. Deze zijn de lerarenbeurs en promotiebeurs, de educatieve minor, de academische pabo en het traject 'Eerst de Klas'.[222] De lerarenbeurs en promotiebeurs worden toegelicht bij instrument 5 (lerarenbeurs en promotiebeurs) van deze hoofdlijn. Bij de educatieve minor verwerven bachelorstudenten in het wo een onderwijsbevoegdheid voor de theoretische leerweg van het vmbo en de eerste drie jaar van havo/vwo (beperkte tweedegraadsbevoegdheid). Het traject 'Eerst de klas' biedt excellente academici (maximaal twee jaar afgestudeerd) de kans om hun carrière te starten als docent op een school voor voortgezet onderwijs. De instroom in de educatieve minor en de academische pabo laat zien dat er inderdaad een nieuw potentieel studenten is aangeboord. Alle betrokkenen (Management, docenten en studenten van pabo's en lerarenopleidingen, vertegenwoordigers van het scholenveld) zijn het eens over de meerwaarde in kwalitatief opzicht: academisch opgeleide leraren zijn vakinhoudelijk sterk, gericht op reflectie en kritisch-analytisch, het scholenveld heeft behoefte aan docenten die geleerd hebben met een onderzoeksmatige blik onderwijs en schoolontwikkeling te beschouwen. Opleidingsroutes voor academisch gevormde leraren kunnen bovendien een bijdrage leveren aan een beter imago van het onderwijs. De gewenste ontwikkeling wordt verder gefaciliteerd door in te spelen op regionale verschillen, omdat duidelijk is geworden dat de aanpak, focus en behoefte aan professionalisering van leraren (waaronder de masterambitie) verschilt per regio.[223]

Doel 6: In 2016 hebben leraren in po, vo en mbo voor zover van toepassing hun deficiënties in het omgaan met verschillen tussen leerlingen, het bieden van onderwijs op maat, opbrengstgericht werken en beroepsgerichte voorbereiding weggewerkt

Het doel is nog niet gehaald. Wel zijn er op drie onderdelen (opbrengstgericht werken, differentiatievaardigheden en beroepsgerichte voorbereiding) ontwikkelingen te zien, maar er moet de komende jaren nog een forse slag gemaakt worden.

Opbrengstgericht werken

Zoals in de beleidsdoorlichting Ambitieus Leerklimaat (BD2) is geconstateerd verloopt de toepassing van opbrengstgericht werken nog relatief moeizaam. In haar reguliere werkzaamheden constateert de onderwijsinspectie dat verdere professionalisering van leraren noodzakelijk is om opbrengstgericht werken volledig in te kunnen voeren. De eerste tussenresultaten worden zichtbaar in het schooljaar 2016/17 en een evaluatie van de eindresultaten verschijnt in 2019/2020.

[221] Ministerie van OCW (2013, 2014, 2015), Trends in Beeld, 2013/2014/2015
[222] Inspectie van het Onderwijs (2013), Eindrapport monitor Krachtig Meesterschap, samenvatting
[223] Dashboard sectorakkoord po en vo, concept 7-10-2015 en 6-10-2015

Algemeen-didactische en differentiatievaardigheden
De onderwijsinspectie maakt sinds 2010 onderscheid tussen basisvaardigheden en complexe vaardigheden. Sinds 2012 is dit veranderd en maakt de inspectie onderscheid tussen algemeen-didactische vaardigheden en differentiatievaardigheden. Voor de algemeen-didactische vaardigheden betekende dit alleen een wijziging in naam. Bij de differentiatievaardigheden was er echter sprake van een inhoudelijke verandering: op twee van de vijf complexe vaardigheden toetst de inspectie sinds 2012 niet meer. In het overgangsjaar 2012-2013 heeft de inspectie zowel de beheersing van complexe vaardigheden in kaart gebracht als de beheersing van differentiatievaardigheden, daarna alleen nog de differentiatievaardigheden. Daardoor zijn deze oordelen niet goed vergelijkbaar met de jaren waarin de inspectie toetste op complexe vaardigheden. Voorbeelden van basis- of algemeen-didactische vaardigheden zijn: duidelijke uitleg geven van de leerstof, leerlingen actief betrekken bij de onderwijsactiviteiten. Voorbeelden van complexe vaardigheden zijn: de instructie, opdrachten en onderwijstijd afstemmen op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen (dit noemt de inspectie tegenwoordig 'differentiatievaardigheden'), volgen en analyseren van de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen.[224]

De ambities voor het verbeteren van de vaardigheden van leraren in het primair en voortgezet onderwijs zijn niet gering: in de sectorakkoorden van 2014 is afgesproken dat in 2020 álle leraren de basis- en differentiatievaardigheden moeten beheersen. Er moet nog veel gebeuren om dat te kunnen halen in het po. Maar ook voor het vo geldt dat de percentages de komende jaren fors moeten verbeteren om in 2020 uit te komen op 100% vaardigheidsbeheersing door leraren.[225] Het onderdeel differentiatie bij het percentage mbo-opleidingen dat als voldoende is beoordeeld op het onderwijsproces in 2012, 2013 en 2014 is aan het toenemen.

<u>PO</u>
De ontwikkeling van de algemeen didactische vaardigheden in het po laat nog niet de gewenste opgaande lijn zien. De beheersing is in 2014 afgenomen van 85% in 2013 naar 83% in 2014. Dit terwijl het verbeteren van de didactische vaardigheden van leraren wel bij de besturen nadrukkelijk op de agenda staat: ruim de helft van de besturen (53%) is hiermee bezig en bijna een kwart (23%) heeft beleid in voorbereiding op dit terrein. Er wordt verwacht dat er de komende jaren wel vooruitgang zal worden geboekt. Beheersing van de didactische vaardigheden vormt bovendien een belangrijk aandachtspunt in het vernieuwde inspectietoezicht. Scholen ontvangen van de inspectie een rapport met verbeterpunten, dat hen helpt om gericht te werken aan verbetering van de didactische vaardigheden.[226]

Er is een lichte verbetering waar te nemen in de beheersing van de differentiatievaardigheden. Differentiatie tijdens de instructie is in twee op de drie lessen voldoende. Differentiatie in de verwerking neemt toe en is in bijna vier van de vijf lessen zichtbaar. De afstemming van de onderwijstijd verbetert eveneens en gebeurt inmiddels in 91% van de lessen.[227] De beheersing van de differentiatievaardigheden is van 58% in 2013 toegenomen tot 62% in 2014.Er is dus wel een trendbreuk nodig om te komen tot de doelstelling van 100%. Er wordt geen trendbreuk verwacht op korte termijn, maar wel over een paar jaar. Er wordt door 68% van de besturen een observatie-instrument gebruikt om de didactische vaardigheden van de leerkrachten in beeld te brengen. Gebruik van dergelijke instrumenten helpt om doelgericht de didactische vaardigheden te verbeteren. Gebruik hiervan zal daarmee op termijn leiden tot een hoger aandeel leraren dat

[224] Algemene Rekenkamer (2015), Resultaten verantwoordings-onderzoek 2014 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII), pagina 15/16
[225] Algemene Rekenkamer (2015), *Resultaten verantwoordings-onderzoek 2014 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap VIII, pagina 18*
[226] Dashboard sectorakkoord po, 2015
[227] Inspectie van het Onderwijs (2015), De staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2013/2014, pag. 68/69

deze vaardigheden beheerst. De verwachting is dat de resultaten van deze inspanningen zichtbaar zullen zijn in de cijfers van het Onderwijsverslag van 2018.[228]

Uit de gegevens van de onderwijsinspectie blijkt dat er op dit moment nog een (lichte) daling te zien is bij de beheersing van vaardigheden naarmate een leraar veel jaren werkervaring heeft. Dit is een belangrijk signaal naar de leidinggevende binnen een school en de leraar om de vaardigheden blijvend te onderhouden. Daarnaast blijkt dat vooral de startende leraren die minder dan een jaar voor de klas staan minder goed les geven. Zij beheersen minder vaak zowel de algemeen didactische vaardigheden als de differentiatievaardigheden.

VO
In 2013 beheerste in het vo 74% de algemene didactische vaardigheden. In 2014 was dit 72%. Voor het realiseren van de ambitie in 2020 moet dus nog een forse slag gemaakt worden. In het vo neemt een flink aantal scholen deel aan het bewezen effectieve programma 'Begeleiding startende leraren' (BSL) dat is ontwikkeld door de Rijksuniversiteit Groningen. Er wordt gebruik gemaakt van een onderbouwd begeleidingsarrangement voor starters op scholen in combinatie met observatie in de klas. Met een gevalideerd observatie-instrument kan worden beoordeeld in welke mate leraren de algemeen-didactische en de differentiatievaardigheden beheersen. Op het gebied van de differentiatievaardigheden ligt een grotere uitdaging. Op dit moment beheerst één derde van de docenten deze vaardigheden (34% in 2013/2014). Betrokkenheid en relatieve zelfstandigheid van leerlingen lijken meer differentiatie in de les mogelijk te maken.[229] Uit steeds meer onderzoek blijkt dat zaken als schoolcultuur, leiderschap, ruimte voor analyse en datagebruik in de klas belangrijke voorwaarden zijn om differentiatie goed te kunnen vormgeven. Naast aandacht voor goed HRM-beleid is dan ook het stimuleren van de lerende cultuur in de school een belangrijke factor voor de ontwikkeling van differentiatievaardigheden.[230]

MBO
Uit het onderwijsverslag 2013/2014 blijkt dat het onderdeel differentiatie bij het percentage opleidingen dat als voldoende is beoordeeld op het onderwijsproces in 2012, 2013 en 2014 toeneemt.[231]

	2012	2013	2014
Differentiatie	65	72	77

Bron: tabel 4.3b uit Inspectie van het Onderwijs (2015), De staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2013/2014

Beroepsgerichte voorbereiding

De beroepsgerichte voorbereiding in het mbo lijkt toe te nemen. Voor het hbo zijn er geen vergelijkingscijfers beschikbaar, waardoor geen uitspraak gedaan kan worden.

Uit het onderwijsverslag blijkt dat in het mbo het onderdeel beroepspraktijkvorming bij het percentage opleidingen dat als voldoende is beoordeeld op het onderwijsproces toeneemt van 96% in 2012 tot 99% in 2014.[232] Tevens wordt aangegeven dat de beroepspraktijkvorming (BPV) aan opleidingen de gelegenheid biedt om met het onderwijs aan te sluiten op de actualiteit van de praktijk. Opleidingen kunnen nog wel beter inspelen op de ervaringen die studenten opdoen

[228] Dashboard sectorakkoord po, 2015
[229] Inspectie van het Onderwijs (2015), De staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2013/2014, pag. 95 en 107
[230] Dashboard sectorakkoord vo, 2015
[231] Inspectie van het Onderwijs (2015), De staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2013/2014, tabel 4.3b
[232] Inspectie van het Onderwijs (2015), De staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2013/2014, tabel 4.3b en pagina 160

tijdens de beroepspraktijkvorming. Zo wordt de verbinding tussen praktijk en onderwijs sterker.

Ten aanzien van het hbo wordt in het onderwijsverslag vermeld dat ongeveer de helft van de afgestudeerde hbo'ers (zeer) tevreden is over de voorbereiding op de actuele beroepspraktijk.[233] Daarnaast wordt vermeld dat studenten van de lerarenopleidingen op de voorbereiding op het beroep meer dan gemiddeld tevreden zijn over hun opleiding. Dit betreft vooral de studenten van de pabo. Er komt een beeld naar voren dat pabo's leraren voldoende basis voor het leraarsvak leveren. De pabo's kunnen nog wel een slag maken door studenten beter voor te bereiden op differentiatievaardigheden en door het niveau van toetsen en examens te verhogen. Hier wordt wisselend over gedacht.

Startende leraren in het hbo blijken in een uitgevoerde beginmeting tevreden te zijn over de eigen theoretische en praktische kennis op de thema's opbrengst gericht werken en omgaan met verschillen.[234] De studenten zijn minder tevreden. Zij geven aan dat ze matig tot voldoende theoretische en praktische kennis hebben op de thema's opbrengstgericht werken en omgaan met verschillen. In deze beginmeting wordt aangegeven dat in de begeleiding van startende leraren tot nu toe vooral wordt voorzien door de scholen, met name in de vo-sector. Uit de activiteitenplannen van de meeste samenwerkingsverbanden blijkt, dat men hier graag ook de lerarenopleiding meer in wil betrekken. Na deze beginmeting zullen nog een tussen- en eindmeting worden uitgevoerd. Hieruit zal kunnen blijken of de gepercipieerde deficiënties op deze onderdelen zijn verbeterd.

6.2.2 Implementatie en effectiviteit beleidsinstrumenten hoofdlijn A

Instrument 1: Invoering kennisbases en landelijke kennistoetsen in de hbo-lerarenopleidingen en invoering van een systeem van externe legitimering

Bij de hbo-lerarenopleidingen zijn de afspraken over de ontwikkeling van kennisbases uit de kwaliteitsagenda Krachtig meesterschap gerealiseerd. De implementatie van de kennistoetsen is op het moment van het verschijnen van de gebruikte onderzoeken nog niet geheel afgerond.

Kennisbases

Om de vakkennis van studenten te verhogen zijn door de lerarenopleidingen in het hbo landelijke kennisbases vastgesteld en geïmplementeerd.[235] Een kennisbasis expliciteert over welke (vak)kennis een afgestudeerde moet beschikken en ligt daarmee ten grondslag aan het opleidingscurriculum, de eindtermen en de examens.

Ontwikkeling en implementatie kennisbases PABO

Uit het eindrapport bij de monitor Krachtig Meesterschap blijkt dat bij de pabo de prioriteit is gelegd bij de landelijke ontwikkeling van de kennisbases Nederlandse taal en rekenen/wiskunde; deze zijn eind 2009 opgeleverd.[236] Vervolgens zijn ook de generieke kennisbases en de kennisbases voor alle andere vakken ontwikkeld. De kennisbases voor de meeste overige vakken werden door de algemene ledenvergadering van de HBO-raad formeel in april 2012 vastgesteld. Dit betreft de vakken geschiedenis, aardrijkskunde, natuur en techniek, geestelijke stromingen, Engelse taal, muziek, beeldend onderwijs, dans en drama, bewegingsonderwijs, handschrift, Friese taal. In augustus 2012 volgde de

[233] Inspectie van het Onderwijs (2015), De staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2013/2014, pagina 193/194/195
[234] Oberon i.s.m. Universiteit Utrecht (2014), Monitor versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen beginmeting 2013/2014
[235] Inspectie van het Onderwijs (2014), *De sector lerarenopleidingen in beeld, Studiesucces, studenttevredenheid en aansluiting op de arbeidsmarkt, pagina 18*
[236] Inspectie van het Onderwijs (2013), *Eindrapport monitor Krachtig Meesterschap, pagina 14*

formele vaststelling van de generieke kennisbasis, waarin de beroepsgebonden kennis is vastgelegd die niet specifiek aan één schoolvak of vakdidactiek is gekoppeld. Het gaat daarbij om kennis die betrekking heeft op het kind in ontwikkeling, op onderwijzen en opvoeden en op kwaliteit en innovatie. Bij de pabo's zijn de kennisbases Nederlandse taal en rekenen-wiskunde in het curriculum ingevoerd met het cohort 2011-2012. De kennisbases voor de overige vakken zijn met het cohort 2014-2015 ingevoerd.

Ontwikkeling kennisbases eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen
Voor alle vakken in het eerste- en tweedegraadsgebied zijn kennisbases ontwikkeld die op voldoende draagvlak kunnen rekenen bij de opleidingen.[237] De kennisbases zijn gelegitimeerd door velddeskundigen; per vak zijn domeinen, onderwerpen en/of thema's beschreven en voorbeelden opgenomen.
Eind 2009 boden de tweedegraadslerarenopleidingen de kennisbases voor achttien vakken (Aardrijkskunde, geschiedenis, economie, gezondheidszorg en welzijn, godsdienst en levensbeschouwing, maatschappijleer, omgangskunde, Nederlands, Engels, Duits, Frans, Spaans, biologie, natuurkunde, scheikunde, techniek, wiskunde en generieke kennisbasis) aan de toenmalige staatssecretaris van OCW aan, een jaar later dan beoogd. In 2011 en 2012 volgden de overige vakken; de kennisbases voor kunstvakken, pedagogiek, lichamelijke opvoeding, islamgodsdienst en de vakdidactiek voor de technische beroepen werden als laatste in juni 2012 vastgesteld. De kennisbases voor de eerstegraads-hbo-opleidingen (de vakmasters) werden in september 2011 formeel vastgesteld.

Implementatie kennisbases eerstegraadslerarenopleidingen[238]
De kennisbases zijn bij het merendeel van de opleidingen/vakken geïmplementeerd voor cohort 2011-2012.

Implementatie kennisbases tweedegraads lerarenopleidingen[239]
Kennisbases van de eerste 18 vakken (Aardrijkskunde, geschiedenis, economie, gezondheidszorg en welzijn, godsdienst en levensbeschouwing, maatschappijleer, omgangskunde, Nederlands, Engels, Duits, Frans, Spaans, biologie, natuurkunde, scheikunde, techniek, wiskunde en generieke kennisbasis) zijn vrijwel overal geïmplementeerd voor cohort 2011-2012. Met implementatie wordt hier bedoeld dat het opleidingscurriculum is aangepast zodat studenten onderwijs ontvangen waarin de kennisbasis is verwerkt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat leerdoelen zijn aangepast en de kennisbasis terugkomt in te bestuderen literatuur en opdrachten.

Kennistoetsen
Voor de Pabo komen er landelijke kennistoetsen komen voor Nederlandse taal en rekenen-wiskunde, Engels, aardrijkskunde, geschiedenis, en natuur & techniek.[240] Voor de overige vakken zal de borging van het eindniveau plaatsvinden via een systeem van peer review, vergelijkbaar met de borging van de eerstegraadsopleidingen in het hbo. De Vereniging Hogescholen heeft een landelijke commissie ingesteld, die verantwoordelijk is voor de totstandkoming en normering van de kennistoetsen. De toetsen voor taal en rekenen zijn verplicht voor de studenten die vanaf 2011/2012 zijn ingestroomd, voor de overige vakken zijn de toetsen verplicht voor studenten die instromen vanaf 2014/2015.
Uit onderzoek blijkt dat schoolleiders in het primair onderwijs vinden dat de vakkennis van beginnende leraren in de laatste drie jaar verbeterd is; één op de drie schoolleiders ziet die verbetering, 14 procent vindt dat dat niet het geval is. Dat

[237] Inspectie van het Onderwijs (2013), *Eindrapport monitor Krachtig Meesterschap, pagina 17*
[238] Inspectie van het Onderwijs (2013), *Eindrapport monitor Krachtig Meesterschap, pagina 12*
[239] Inspectie van het Onderwijs (2013), *Eindrapport monitor Krachtig Meesterschap, pagina 12*
[240] Inspectie van het Onderwijs (2013), Eindrapport monitor Krachtig Meesterschap, pagina 12

is een aanwijzing dat de inspanningen die in de afgelopen jaren zijn verricht om de vakkennis op een hoger niveau te brengen, effect hebben gehad.[241]

Voor de eerste graads- en tweedegraadslerarenopleidingen zijn de landelijke kennistoetsen nog niet geïmplementeerd; de ontwikkeling moet nog plaatsvinden. Bij de ontwikkeling van de toetsen en externe validering van de tweedegraadsopleidingen zullen veel mensen worden betrokken.[242] Borging zal plaatsvinden door middel van vakcommissies, een Raad van Advies en een landelijke normeringcommissie, waarin vakdeskundige docenten, hoogleraren, lectoren en toetsexperts vanuit hogescholen en universiteiten zitting hebben. De eerstegraadsvakken van de hbo-lerarenopleidingen worden niet landelijk getoetst. Er is gekozen voor het alternatief van borging via peerreview, een model dat ook wordt gebruikt voor enkele pabo- en tweedegraadsvakken.

Volgens de meeste leidinggevenden is het gemiddelde niveau van de vakkennis van recent afgestudeerden van tweedegraads opleidingen in de afgelopen drie jaar niet verbeterd of verslechterd.[243] De Onderwijsinspectie heeft aangegeven begin 2016 vergelijkbaar onderzoek te publiceren onder afgestudeerden van eerstegraads lerarenopleidingen.

Instrument 2: Versterking lerarenopleidingen als het gaat om de beroepsgerichte voorbereiding van aanstaande docenten in het (v)mbo

Er zijn twee maatregelen genomen om de lerarenopleidingen te versterken als het gaat om de beroepsgerichte voorbereiding van aanstaande docenten in het (v)mbo.[244] Dit betreft:

a. Invoering van twee afstudeerrichtingen (algemeen vormend onderwijs en beroepsgericht onderwijs) bij de tweedegraads lerarenopleidingen. In het basisprogramma van de lerarenopleidingen zal meer aandacht besteed worden aan het brede werkveld van tweedegraads leraren (vmbo, mbo, havo, vwo). Daarnaast zullen in de eindfase van de opleiding twee afstudeerrichtingen worden aangeboden: havo/vwo en vmbo/mbo.
b. Verhoging van de kwaliteit van zij-instromers in het mbo door het opstellen van een kwaliteitskader en door betere scholingstrajecten voor zij-instromers. Met de invoering van een kwaliteitskader en de verandering in pedagogisch-didactische cursussen, leidend tot een pedagogisch-didactisch getuigschrift (PDG), moet de kwaliteit van zij-instromers in het mbo verbeteren. Volgens de Inspectie van het Onderwijs (2013) bestaan er veel verschillen in omvang, inhoud en kwaliteit van de cursussen die leiden tot een PDG.[245]

De invoering van de maatregelen wordt gevolgd door middel van monitoring. Doel van deze monitoring is om de invulling, de uitvoering en de effecten van de maatregelen in beeld te brengen. In de nulmeting monitor maatregelen opleidingen leraren beroepsonderwijs is de beginsituatie, voor aanvang van de invoering van de maatregelen, in kaart gebracht.[246] Dit begin was gesitueerd in het schooljaar 2013/2014. Aan de hand van uit te voeren vervolgmetingen kan een uitspraak worden gedaan of deze lerarenopleidingen op dit punt

[241] Inspectie van het Onderwijs (2015), Beginnende leraren kijken terug, onderzoek onder afgestudeerden: deel 1 de PABO, pagina 9
[242] Inspectie van het Onderwijs (2013), Eindrapport monitor Krachtig Meesterschap, pagina 18
[243] Inspectie van het Onderwijs (2015), Beginnende leraren kijken terug, onderzoek onder afgestudeerden: deel 2 de tweedegraads lerarenopleiding, pagina 16
[244] Ecorys en Mooz (2015), Monitor maatregelen opleiding versterking leraren beroepsonderwijs, nulmeting, pagina 5
[245] Zij-instromers in het mbo die nog niet bevoegd of nog niet op de juiste wijze bevoegd zijn moeten binnen een bepaalde termijn een bewijs van voldoende didactische bekwaamheid halen. De bedoeling is dat de verandering in de pedagogische-didactische cursussen die de minister voorstelt het PDG niet formeel maar wel inhoudelijk gelijkwaardig maakt aan een getuigschrift van een reguliere tweedegraads lerarenopleiding (OCW, 2012).
[246] Ecorys en Mooz (2015), Monitor maatregelen opleiding versterking leraren beroepsonderwijs, nulmeting, pagina 5, 8, 11, 13, 18 en 45

daadwerkelijk versterkt zijn. De eindmeting zal naar verwachting in 2017 plaatsvinden. De verwachte effecten zijn:

- Door de invoering van twee afstudeerrichtingen worden aankomende leraren beter toegerust op lesgeven in het vmbo en mbo.
- Door het kwaliteitskader worden de PDG-trajecten van (gemiddeld) hogere kwaliteit en leiden daarmee tot kwalitatief betere zij-instromers in het mbo.

De onderwijsinspectie is, in een eerste reactie, positief over het raamwerk. Een grote winst daarbij is dat de trajecten meer worden gestandaardiseerd en gekoppeld aan de beroepsprofielen. De uitwerking van het landelijk raamwerk in de praktijk en de effecten ervan op de kwaliteit van de PDG-trajecten zullen zich nog moeten uitwijzen, als de implementatiefase is voltooid en de eerste kandidaten de nieuwe trajecten hebben afgelegd.

Instrument 3: Introductie van educatieve vakminor in de hbo-bacheloropleidingen

Met de invoering van een educatieve minor beroepsonderwijs voor hbo-bachelors wordt voor de beroepsgerichte vakken een nieuwe route naar het leraarschap in het vmbo en mbo gecreëerd. Doel van de maatregel is om een grotere doelgroep aan te boren, namelijk ook bachelorstudenten die aanvankelijk niet hebben gekozen voor een lerarenopleiding en die mogelijk geïnteresseerd zijn in het leraarschap.[247] Bij de educatieve minor verwerven bachelorstudenten een onderwijsbevoegdheid voor de theoretische leerweg van het vmbo en de eerste drie jaar van havo/vwo (beperkte tweedegraadsbevoegdheid). Het werkplekleren neemt hierbij een belangrijke plaats in: landelijk is afgesproken dat het praktijkdeel de helft van de minor omvat.

In het studiejaar 2013/2014 hebben zes hogescholen een educatieve minor ontwikkeld. Uit de nulmeting blijkt onder meer:[248]

- De hogescholen vonden de educatieve minor een logische maatregel om bij te dragen aan de vermindering van het tekort aan bèta- en techniekdocenten. Zij krijgen van de (v)mbo-scholen te horen dat de minor aansluit bij hun behoefte aan nieuwe leraren.
- De minoren voor hbo-bachelors bouwden voort op eerdere vergelijkbare minoren of pilots. De ontwikkeling en uitvoering van de educatieve minor lag voornamelijk bij de lerarenopleidingen.
- De ambitie van de hogescholen was om jaarlijks 10 tot 15 deelnemers te hebben. Bij twee hogescholen waren al studenten ingestroomd, bij de overige instellingen werden in schooljaar 2014-2015 de eerste deelnemers verwacht.

Instrument 4: Invoering op de pabo's van een (verdiepte) specialisatie jonge kind/oudere kind in het curriculum

Er zijn geen landelijke afspraken gemaakt hoe de pabo's de specialisatie Jonge Kind moeten oppakken. Deze zullen naar verwachting ook niet gemaakt worden. Uitwerking in de opleiding gebeurt dan ook op verschillende wijze, bijvoorbeeld als specialisatie in het derde jaar of als afstudeerprofiel. Wel is er de afgelopen jaren meer informatie beschikbaar gekomen. Zo hebben Lobo (landelijk overleg lerarenopleidingen basis onderwijs) en Sardes zich de afgelopen jaren gericht op de informatievoorziening rondom het Jonge kind op de pabo.

Daarnaast is er een post-hbo leergang Jonge Kind Specialisatie ontwikkeld, die door verschillende pabo's wordt aangeboden. Deze nascholing is gecertificeerd. De post-hbo leergang heeft een positieve spin-off op de initiële pabo-opleidingen. De opleidingsdocenten die betrokken zijn bij de post-hbo leergang zijn namelijk

[247] Ecorys en Mooz (2015), Monitor maatregelen opleiding versterking leraren beroepsonderwijs, nulmeting, pagina 5

[248] Ecorys en Mooz (2015), Monitor maatregelen opleiding versterking leraren beroepsonderwijs, nulmeting, pagina 47

vaak ook betrokken bij de initiële opleiding. Om de leergang te mogen geven moeten deze docenten een voorscholingsprogramma gevolgd hebben. Deze voorscholing wordt georganiseerd vanuit het landelijk platform nascholing pabo's. De post-hbo leergang én de voorscholing hebben weer een extra boost gegeven aan het docentennetwerk specialisten Jonge Kind, waarin de docenten zijn verenigd die binnen de (ook initiële) opleiding het Jonge Kind tot hun verantwoordelijkheid hebben.

Instrument 5: Lerarenbeurs en promotiebeurs
Eén van de belangrijkste instrumenten om de doelstelling van meer masters en minder onbevoegde leraren te bewerkstelligen is de lerarenbeurs. Deze is in 2008 gestart. Het achterliggende idee was het kwalitatief en kwantitatief tekort aan leraren aan te pakken en de sturingsfocus bij de leraar zelf te leggen. Vanaf de start van de lerarenbeurs in 2008 konden leraren een bachelor, master of korte opleiding gaan volgen als deze gericht was op het verkrijgen van een hogere, bredere of specifieke kwalificatie. Sinds 2012 was het alleen nog mogelijk om een Lerarenbeurs aan te vragen voor een bachelor-, master-, of deficiëntieopleiding. Voor opleidingen die korter dan één jaar duren was vanaf dat moment geen Lerarenbeurs meer beschikbaar. Leraren krijgen de beurs voor inschrijfkosten, reiskosten en studiemateriaal. Scholen ontvangen compensatie voor het regelen van een vervanger tijdens het studieverlof.

Uit onderzoek van het CPB blijkt dat een grote groep leraren gebruik heeft gemaakt van de regeling.[249] Tussen 2008 en 2013 ontvingen bijna 40.000 leraren een lerarenbeurs in zeven rondes (in 2009 waren er twee rondes).
Leraren in het primair en voortgezet onderwijs vragen absoluut (en relatief) gezien de meeste lerarenbeurzen aan. De populariteit van de lerarenbeurs is over de afgelopen jaren gestegen binnen het hoger en het middelbaar beroepsonderwijs, terwijl het aantal aanvragen in het primair onderwijs een dalende trend vertoont sinds de piek in 2009.

Naar schatting van het CPB neemt de kans op hoger-onderwijsdeelname toe met circa 9-22% als gevolg van de lerarenbeurs voor de periode 2008-2013.[250] Dit geldt ook voor de kans op afronding van een hoger-onderwijsopleiding. De geschatte effecten op zowel deelname als afronding verschillen naar aanvraag- en aanvragerskenmerken. De effecten zijn groter dan gemiddeld voor aanvragen voor opleidingen met een duur van groter dan een jaar tot twee jaar, en veel lager dan gemiddeld voor opleidingen met een duur tot en met een jaar.[251]
Uit onderzoek van het CPB naar de jaren 2012-2014 blijkt dat er naar schatting van elke 10 toegewezen beurzen er gemiddeld 2 tot 3,5 zijn gebruikt voor opleidingen die zonder beurs niet zouden zijn gevolgd.

Het CPB heeft ook aanwijzingen gevonden voor beperkte positieve effecten van toewijzing van een lerarenbeurs op de kans op behoud in het onderwijs. Deze effecten zijn gemeten vier jaar na het aanvragen van een lerarenbeurs. De schattingen liggen in de orde van 3 tot 5 procentpunt. Positieve effecten op de kans op behoud in het onderwijs vertalen zich mogelijk door in positieve effecten op de onderwijskwaliteit. Recent onderzoek laat namelijk zien dat de leerwinst van leerlingen toeneemt met ervaring, ook na de eerste jaren in het beroep (Harris en Sas, 2011; Wiswall, 2013; Gerritsen et al., 2014).[252]

[249] CPB (2015), Effectevaluatie Lerarenbeurs: Aanvragers,Deelname en Afronding, pagina 9 en 10
[250] CPB (2015), Effectevaluatie Lerarenbeurs: Aanvragers,Deelname en Afronding, pagina 35
[251] CPB (2015), Effectevaluatie Lerarenbeurs: Aanvragers,Deelname en Afronding, pagina 36
[252] CPB (2015), Effectevaluatie Lerarenbeurs: Aanvragers,Deelname en Afronding, pagina 36

Er is een nulmeting uitgevoerd waarin de verwachte effecten ten aanzien van de kwaliteit van de leraren worden genoemd.[253] Dit betreft ondermeer het effect op de carrière- en loopbaanmogelijkheden van leraren, het effect op het pedagogisch-didactisch handelen van de leraar, het effect op de vakinhoudelijke expertise van leraren, het effect op schoolontwikkeling, het effect op de onderzoekscultuur binnen scholen, de effecten op de kwaliteit van personeel en externe effecten. Een aantal van deze effecten worden, zoals hieronder is weergegeven, al door de leraren en bestuurders zelf waargenomen. In de vervolgmeting, die begin 2016 naar verwachting afgerond zal zijn, zullen de daadwerkelijk gerealiseerde effecten worden aangegeven.

Er is al wel een evaluatie van de lerarenbeurs uitgevoerd die zich richt op het proces en de ervaringen van de leraren die met de beurs een opleiding volgen, (al dan niet) willen gaan volgen of reeds gevolgd hebben.[254] Uit dit onderzoek blijkt dat de helft van de leraren heeft aangegeven dat ze na het volgen van de opleiding kwalitatief beter les zijn gaan geven. Dit wordt onderschreven door een meerderheid van de directeuren en bestuurders. Een meerderheid van de directies in het onderzoek (bo: 63% tot hbo: 81%) en besturen (hbo: 54% tot vo: 80%) vond dat de effecten van de regeling Lerarenbeurs zichtbaar zijn in de praktijk. Deze effecten werden met name positief genoemd; zo waren directeuren vrijwel unaniem van mening dat door deze regeling de kwaliteit van het onderwijs en de leraren(teams) verbetert, dat de loopbaanmogelijkheden vergroot worden en de leraren zelf breder inzetbaar zijn. Directeuren in het primair onderwijs gaven ook in grote mate aan dat ze door de Lerarenbeurs een betere functiemix konden realiseren (88%). Vooral in het hoger beroepsonderwijs en voortgezet onderwijs zagen directeuren dat meer leraren een bachelor- of masteropleiding volgen als gevolg van de Lerarenbeurs. Bij de zichtbare effecten die bestuurders aangaven te ervaren kwam een vergelijkbaar beeld naar voren als bij de directies. Zij gaven aan dat de kwaliteit van de leraar en van het onderwijs (de school) verbeterd is, dat leraren breder ingezet kunnen worden en dat de kwaliteit van de lerarenteams verbetert door het delen van de opgedane kennis. Dit alles betreft gepercipieerde effecten.[255]

Uit dezelfde evaluatie is gebleken dat volgens de ervaring van leraren respectievelijk 89% (po), 84% (vo), 82% (mbo) en 81% (hbo) vindt dat de opleiding heeft bijdragen aan een betere kwaliteit van lesgeven sinds de start van de opleiding.[256] Daarnaast is naar voren gekomen dat 92% (po), 90% (vo), 91% (mbo) en 90% (hbo) van de ondervraagden met een afgeronde opleiding vindt dat de opleiding heeft bijdragen aan het zijn van een betere leraar.[257]

Promotiebeurs

Sinds 2011 kunnen bevoegde leraren een Promotiebeurs aanvragen voor het verrichten van promotieonderzoek dat uitmondt in een proefschrift. De doelgroep zijn bevoegde leraren in po, vo, mbo, so en leraren in het hbo. Geselecteerde leraren worden vier jaar lang voor maximaal 0,4 fte vrijgesteld met behoud van salaris. In onderstaande tabel wordt aangegeven hoe het aantal toekenningen sinds het begin van het Programma Promotiebeurzen is verdeeld. De selectieresultaten over de tweede ronde van 2015 worden eind 2015 verwacht waarbij er naar verwachting eveneens circa 30 beurzen zullen worden toegekend.

[253] SEO Economisch Onderzoek (2014), Effecten van een masteropleiding op leraren en hun omgeving, nulmeting, pagina 6/7
[254]ResearchNed (2015), Lerende leraren, evaluatie lerarenbeurs
[255] CPB (2015), Effectevaluatie Lerarenbeurs: Aanvragers,Deelname en Afronding
ResearchNed (2015), Lerende leraren, evaluatie lerarenbeurs, pagina 4 en 6
[256]ResearchNed (2015), Lerende leraren, evaluatie lerarenbeurs, figuur 26
[257] 92, 90, 91 en 90% (po, vo, mbo en hbo) van de van de ondervraagden met afgeronde opleiding vindt dat de opleiding heeft bijdragen aan het zijn van een betere leraar, figuur 28

	po	vo	mbo	hbo	so
2011	2	15	2	17	1
2012	2	13	0	18	0
2013	1	15	0	21	0
2014 (ronde I)	0	10	0	18	0
2014 (ronde II)	1	11	2	17	0
2015 (ronde I)	0	8	0	23	0

Bron: ministerie van OCW

De eerste lichting laureaten is momenteel in het vierde jaar van hun promotieonderzoek. Beoogde effecten zijn het verhogen van de onderwijskwaliteit en een versterking van aansluiting tussen universiteiten en scholen.

Instrument 6: Prestatie-afspraken met werkgevers (sectorraden) en de Onderwijscoöperatie over professionalisering van leraren in po, vo, mbo en hbo

In de periode 2012-2015 zijn prestatie-afspraken gemaakt met de werkgevers (vertegenwoordigd door de sectorraden) en Onderwijscoöperatie over professionalisering van leraren in po, vo, mbo en hbo.

Deze afspraken spitsten zich voor het po en vo toe op enkele belangrijke speerpunten, zoals opbrengstgericht werken, omgaan met verschillen tussen leerlingen en het bieden van onderwijs op maat. Mbo- en hbo-instellingen geven zelf verder invulling aan het professionaliseren van docenten. Er zijn nog geen onderzoeken naar de effectiviteit van de prestatieafspraken.

Overigens is door de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat tot nu toe beschikbare evaluaties over professionaliseringsmaatregelen vaker iets zeggen op prestatieniveau (de uitgevoerde activiteiten) dan op effectniveau.[258] Tegelijkertijd tekent zij aan dat onderzoek naar de effecten van beleidsinstrumenten niet eenvoudig is.

Instrument 7: Regeling versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen 2013-2016 (po, vo, mbo)

Om de kwaliteit van samen opleiden verder te verhogen heeft het ministerie van OCW de subsidieregeling 'versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen 2013-2016 geïntroduceerd.[259] Deze dient om de samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen in het po, vo en vmbo in het algemeen te versterken, maar ook om samen inhoudelijk te werken aan de ontwikkeling van onderwijs rondom omgaan met verschillen, opbrengstgericht werken, versterking begeleiding beginnende leraren, ouderbetrokkenheid en pesten. De subsidie staat open voor erkende partnerschappen en voor niet erkende partnerschappen onder bepaalde voorwaarden. De projecten gaan eind 2013 van start en lopen tot 2016.

Het ministerie van OCW zet al ruim tien jaar in op Opleiden In de School (OIDS).[260] Bij OIDS is sprake van partnerschap tussen één of meer opleidingen en één of meer scholen waarbinnen studenten, door school en lerarenopleiding gezamenlijk worden opgeleid tot startbekwaam leraar. Aanleiding hiervoor was de krapte op de arbeidsmarkt, gecombineerd met de wens om de kwaliteit van het leraarsberoep te verhogen. Met het erkennen (en subsidiëren) van partnerschappen is de kwaliteit van OIDS structureel verankerd. Om de kwantitatieve verankering te beoordelen is gekeken naar het huidige aantal studenten dat via een traject 'opleiden in de school' wordt opgeleid en naar de

[258] Algemene Rekenkamer, (2015), Resultaten verantwoordings-onderzoek 2014 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII), pag.14
[259] Regioplan (2013), Inventarisatie initiatieven opleiden in de school, pagina 15
[260] Regioplan (2013), Inventarisatie initiatieven opleiden in de school

verwachte continuïteit. In 'Krachtig meesterschap' is het streven geformuleerd om in 2011 achtduizend studenten binnen erkende partnerschappen op te leiden. Deze kwantitatieve doelstelling is gehaald. Binnen de partnerschappen bestaan duidelijke afspraken over taken en verantwoordelijkheden, er is sprake van een overlegstructuur en begeleiders worden en zijn geschoold. Een groot deel van de lerarenopleidingen voor po en vo/vmbo is betrokken bij één of meer partnerschappen OIDS. In partnerschappen met po-scholen werken minder vaak verschillende lerarenopleidingen samen dan in het vo/mbo.

Uit onderzoek blijkt dat de kwaliteit van begeleiding en beoordeling wisselend is, dat er weinig sprake van systematische kwaliteitscyclus voor de kwaliteit van begeleiding en beoordeling. De betrokkenen zijn unaniem positief, de afstand tussen school en opleiding is kleiner geworden en de opleidingsroute is aantrekkelijker voor studenten.[261]
De kwaliteit van de begeleiding en beoordeling op de school kan beschouwd worden als de achilleshiel van de route 'opleiden in de school'. Dit zijn essentiële, maar kwetsbare onderdelen van het werkplekleren. Er is volgens dit onderzoek nog weinig sprake van een systeem van kwaliteitsborging, waarbij de kwaliteit regelmatig en systematisch wordt geëvalueerd en op basis daarvan verbeteringen worden doorgevoerd.

Er zijn 61 samenwerkingsverbanden van lerarenopleidingen en scholen intensief bezig met de versterking van hun samenwerking, onder andere bij het opleiden van leraren en de begeleiding van starters. Dat meer startende leraren begeleiding krijgen, is al voorzichtig terug te zien in de cijfers. Bij pabo-afgestudeerden is er een stijging van ca. 72% naar 74% en bij afgestudeerden van een vo-lerarenopleiding een stijging van ca. 86% naar 87%. Wel moet deze stijging flink doorzetten om de ambitie van 100% begeleiding in 2020 te halen, maar het is een positieve start.[262]

In 2014 is er een rapport uitgekomen met betrekking tot een beginmeting van de samenwerking tussen scholen en opleidingen (po, vo en mbo).[263] Deze beginmeting heeft te maken met de ingestelde subsidieregeling 'versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen 2013-2016'. Uit deze beginmeting blijkt dat hoewel men het belang van alle vier thema's (opbrengst gericht werken, omgaan met verschillen, ouderbetrokkenheid en pesten) onderkent en het de inzet van de samenwerkingsverbanden is om op alle vier de thema's samen te werken, de aandacht van zowel de scholen als de lerarenopleidingen meer gericht blijken te zijn op 'opbrengstgericht werken' en 'omgaan met verschillen'.
De startende leraren blijken in de beginmeting tevreden te zijn over de eigen theoretische en praktische kennis op de thema's opbrengstgericht werken, omgaan met verschillen, ouderbetrokkenheid en pesten. De studenten zijn minder tevreden. Zij geven aan dat ze matig tot voldoende theoretische en praktische kennis hebben op de thema's opbrengstgericht werken en omgaan met verschillen. In de beginmeting wordt aangegeven dat in de begeleiding van startende leraren tot nu toe vooral wordt voorzien door de scholen, met name in de vo-sector. Uit de activiteitenplannen van de meeste samenwerkingsverbanden blijkt dat men hier graag ook de lerarenopleiding meer in wil betrekken.

Uit het rapport blijkt dat er een tussen- en eindmeting zal worden uitgevoerd. De effectiviteit van deze samenwerkingsverbanden op de begeleiding van startende leraren zal hieruit gaan blijken. Volgens de respondenten uit het onderzoek

[261] Inspectie van het Onderwijs (2013), Eindrapport monitor Krachtig Meesterschap. Samenvatting, pagina 25
[262] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014), Voortgangsrapportage Lerarenagenda, pagina 8/9
[263] Oberon i.s.m. Universiteit Utrecht (2014), Monitor versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen beginmeting 2013/2014

Opleiden in de School levert de goede en gerichte samenwerking tussen school en opleiding beter toegeruste docenten op.[264]

Instrument 8: Verbetering begeleiding beginnende leraren
Verbetering in begeleiding van beginnende leraren is voor deze beleidsdoorlichting niet specifiek te koppelen aan de doelen zoals deze zijn opgenomen. Het instrument zelf heeft echter zowel effect op de hoofdlijn ‘voldoende goed opgeleide leraren’ als op de hoofdlijn ‘De kwaliteit van de leraar en schoolleider wordt duurzaam geborgd’. In deze beleidsdoorlichting is er voor gekozen om het instrument onder te brengen bij de hoofdlijn ‘Voldoende goed opgeleide leraren’.

In de sectorakkoorden po en vo is afgesproken dat alle startende leraren in 2020 een effectief inwerk- en begeleidingsprogramma volgen.[265] Voor het po is verder afgesproken dat de schoolbesturen vanaf uiterlijk 2017 deze begeleiding vormgeven op basis van een jaarlijkse vaardigheidsmeting. De PO-Raad gaat hiertoe inzicht bieden in de verschillende observatie-instrumenten / vaardigheidsmeters en in het scholingsaanbod voor coaches en schoolleiders in het observeren en geven van feedback. Aanvullend hebben de sociale partners in de nieuwe cao’s (cao po 2014 -2015 en cao vo 2014-2015) aandacht besteed aan de startende leraar.

In het primair onderwijs krijgt de startende leraar recht op begeleiding door een coach. Daarnaast heeft de starter recht op het reguliere persoonlijk budget duurzame inzetbaarheid (jaarlijks 40 uur) en in de eerste drie werkjaren op een aanvullend bijzonder budget (40 uur per jaar). Deze uren kunnen ingezet worden voor het verlichten van de werkdruk en/of voor professionalisering. In het vo zijn afspraken gemaakt over werktijdreductie waardoor de starters meer tijd hebben voor professionaliseringsactiviteiten, zoals het bijwonen van lessen van collega’s en gezamenlijke lesvoorbereiding.

In het voortgezet onderwijs zijn diverse scholen gestart met de voorbereidingen om starters te begeleiden volgens een bewezen effectief programma van de Rijksuniversiteit Groningen. De universitaire lerarenopleidingen coördineren en begeleiden dit. Het jaar 2013 was een voorbereidingsjaar.

In het mbo komt het thema van de begeleiding van starters ook steeds meer op de agenda te staan. De roc’s organiseren dit op een wijze die aansluit bij de behoefte van de instelling.

De aandacht voor een goede begeleiding van starters is de laatste jaren sterk toegenomen, vooral om uitval te voorkomen en de pedagogisch-didactische vaardigheden van starters te versterken. In de Lerarenagenda is dit duidelijk verwoord en is de wens uitgesproken dat alle startende leraren een degelijk inwerk- en begeleidingsprogramma krijgen.
Uit onderzoek is echter gebleken dat dit nog niet het geval blijkt te zijn.[266] Vooral in het primair onderwijs krijgt nog steeds een aanzienlijk deel van de starters (28%) geen enkele vorm van begeleiding. Voor de alumni van de lerarenopleidingen vo is het beeld een stuk gunstiger. Circa 88% hiervan heeft begeleiding gekregen vanuit de school. Het begeleidingspercentage ligt hiermee op ongeveer hetzelfde niveau als in de voorgaande jaren. Opvallend is overigens wel dat invallers minder vaak begeleiding krijgen dan starters met een reguliere baan. Dit geldt zowel voor de gediplomeerden van de pabo als van de lerarenopleiding vo.

[264] Regioplan (2013), Inventarisatie initiatieven opleiden in de school, pagina 54
[265] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014), Voortgangsrapportage Lerarenagenda, pagina 32
[266] CentErdata (2015), Loopbaanmonitor 2015; Begeleiding van beginnende leraren, samenvatting

Hoewel de begeleiding van beginnende leraren sterk varieert, zijn de meeste starters toch tevreden over de begeleiding die zij vanuit de school krijgen. Van de pabo-gediplomeerden is ongeveer 53% (zeer) tevreden met de begeleiding en van de afgestudeerden van de lerarenopleiding vo ruim twee derde.[267] Op basis van regressieanalyse kan worden geconcludeerd dat dit verschil vermoedelijk vooral komt doordat pabo-gediplomeerden minder begeleiding krijgen dan afgestudeerden van de lerarenopleiding vo.

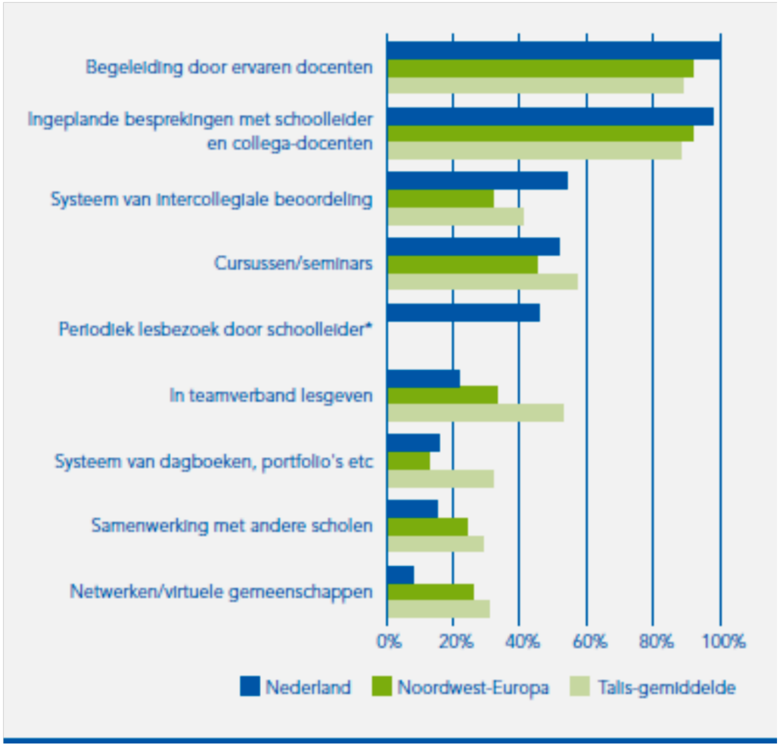
De invallers zijn minder tevreden. Zowel in het po als het vo geeft een minderheid van de invallers aan goede begeleiding en ondersteuning te krijgen bij het geven van de lessen: in het po 31% en in het vo 38%. Dit is vooral zorgelijk omdat het aandeel starters met een reguliere baan de laatste jaren is gedaald en een steeds groter deel een flexibel contract heeft, met name in het po. Overigens is deze situatie wel verbeterd ten opzichte van het voorgaande jaar, toen gaf slechts een kwart van de starters (po en vo) met een invalbaan aan goede begeleiding en ondersteuning te krijgen bij het geven van de lessen.

De ‘omvang van het introductiearrangement’ blijkt verreweg de belangrijkste voorspeller voor de tevredenheid met de begeleiding te zijn. Daarnaast doen ook nog een aantal andere begeleidingsactiviteiten ertoe. Het gaat dan vooral om de begeleiding door een ervaren docent, schoolleider of mentor, waarbij aandacht wordt besteed aan het plannen van werkzaamheden en het organisatorisch reilen en zeilen op school.[268]

De inhoud van de begeleidingsactiviteiten verschilt ook tussen de sectoren. In het primair onderwijs is vooral minder vaak sprake van een ‘echt’ introductieprogramma, met meerdere activiteiten en meerdere onderwerpen. In het vo zijn inwerkprogramma’s voor nieuwe docenten inmiddels ‘gemeengoed’ geworden.[269] In Nederland werkt 93 procent van de docenten op een school waar een dergelijk programma wordt aangeboden aan alle nieuwe docenten, ongeacht hun werkervaring.

Inwerkprogramma’s kunnen uit meerdere onderdelen bestaan. In onderstaande figuur wordt aangegeven wat de componenten van inwerkprogramma’s zijn. De begeleiding door ervaren docenten en ingeplande besprekingen met de schoolleider en collega-docenten blijken het meest voor te komen, zowel in Nederland als in de overige Talis-landen, gevolgd door cursussen/seminars. In Nederland vormt peerreview vaker onderdeel van een inwerkprogramma voor nieuwe docenten dan in de overige landen. De mate waarin docenten met meer dan vijf jaar werkervaring worden begeleid door een mentor of coach is over het geheel genomen een stuk lager dan hun minder ervaren collega’s.

267 Deze percentages zijn gebaseerd op alle beginnende leraren (incl. degenen die geen begeleiding hebben gekregen)
268 CentErdata (2015), Loopbaanmonitor 2015; Begeleiding van beginnende leraren, pagina 28
269 Talis (2013), Nationaal Rapport Nederland, pagina 51



Bron: figuur 4.4 (Componenten van inwerkprogramma's (in % van docenten die hier toegang toe hebben, op basis van schoolleidersenquête) uit: Talis (2013), Nationaal Rapport Nederland

Er is een enquête uitgezet onder alle afgestudeerden van de lerarenopleiding (cohort 2012).[270] Hieraan hebben ruim 2.100 afgestudeerden deelgenomen. Daarnaast is in oktober nogmaals een enquête gehouden. Om een goed beeld te krijgen van de begeleidingseffecten, is een aantal verdiepende analyses uitgevoerd. Daarbij is gebruik gemaakt van multiple regressieanalyse. Op basis van deze analyses kan worden geconcludeerd dat begeleiding een gunstig effect heeft op de arbeidstevredenheid en verloopintentie van beginnende leraren, en dat vooral ondersteuning en feedback ertoe doen. Starters die voldoende informatie krijgen over hoe het hen vergaat als leraar, blijken meer tevreden te zijn met hun werk en minder vaak op zoek naar een andere baan dan de starters die dat niet krijgen. Hetzelfde geldt voor starters die goede ondersteuning krijgen (door een collega's of schoolleider) bij het geven van de lessen.
Het onderzoek onderstreept hiermee het belang van een goede begeleiding. Hoewel begeleiding een gunstig effect heeft op de verloopintentie van starters, blijkt het effect van baankenmerken veel groter te zijn. Het gaat dan vooral om het soort baan (regulier/vervanging) en het type contract (vast/tijdelijk). Uit de analyse blijkt dat invallers vaker opzoek zijn naar een andere baan dan starters met een reguliere baan, en starters met een flexibel contract vaker omzien naar ander werk dan starters met een vast contract. Dit hangt uiteraard samen het (tijdelijke) karakter van deze banen, en is daarom ook niet zo verwonderlijk. Opmerkelijk is echter wel dat het gunstige effect van begeleiding volledig teniet wordt gedaan door dat van baankenmerken. Dit impliceert dat voor het behoud van starters vooral meer (reguliere) banen nodig zijn.

De percentages die in het onderzoek van Talis worden aangegeven wijken licht af van het hierboven genoemde onderzoek van CentErdata. Dit heeft te maken met de genomen steekproeven. Bij CentErdata zijn enquêtes onder pas afgestudeerde leraren uitgezet. Bij Talis betreft dit de totale docentenpopulatie en niet alleen pas afgestudeerde leraren.

[270] CentErdata (2014), Loopbaanmonitor 2013; Begeleiding van beginnende leraren, pagina 30

In de cijfers is terug te zien dat goede begeleiding startende leraren helpt zich sneller en beter te ontwikkelen.[271] In het po is het afgelopen jaar het aantal leraren dat na 3 jaar ervaring de algemeen didactische vaardigheden beheerst navenant gestegen, van 81% naar 84%. Dit resultaat geeft het Ministerie van OCW vertrouwen dat de ambities voor 2020 haalbaar zijn.

6.2.3 *Doelmatigheid beleidsinstrumenten hoofdlijn A*

De doelmatigheid van het beleid wordt bepaald door de combinatie van doelbereiking en effectiviteit van de ingezette instrumenten en de hoogte van de bijbehorende uitgaven. In paragraaf 6.2.1 is gebleken dat over het realiseren van doelen behorende bij hoofdlijn A (voldoende en goed opgeleide leraren) voor het merendeel geen uitspraak kan worden gedaan omdat er tot op heden slechts nulmetingen zijn uitgevoerd waardoor de uitgangssituatie helder is, maar er nog geen vervolgmetingen zijn uitgevoerd. Uit paragraaf 6.2.2. blijkt dat er een beperkt aantal onderzoeken zijn die een beeld geven van de prestaties die zijn geleverd en van de gepercipieerde (positieve) effecten, maar zij tonen nog geen causale verbanden aan.

De vraag rijst hoe dit zich verhoudt tot de bijbehorende uitgaven voor hoofdlijn A. Naast de specifieke budgetten/subsidies die wel zijn geoormerkt ontvangen het primair en voortgezet onderwijs een lumpsumbedrag waaruit jaarlijks alle kosten van de school moeten worden betaald en een bedrag uit de prestatiebox. Deze lumpsumbekostiging is uitgewerkt in verantwoordingsrichtlijnen volgens welke schoolbesturen zich niet gedetailleerd hoeven te verantwoorden over hun uitgaven.[272] In het middelbaar beroepsonderwijs krijgen scholen extra budget voor kwaliteitsafspraken waar professionalisering van leraren en schoolleiders ook een item van is. In het hoger onderwijs is er prestatiebekostiging.
Met de invoering van de lerarenbeurs is het grootste additionele budget gemoeid. Dit betreft € 74,6 miljoen in 2014 (po, vo, mbo en hbo samen). Voor de verbetering van begeleiding van startende leraren is daarnaast een beperkt additioneel budget van € 5,6 miljoen in 2014.

Over de doelmatigheid van de professionaliseringsmaatregelen die de onderwijsinstellingen zelf nemen zijn geen uitspraken mogelijk. Ten eerste is uit de jaarverslagen niet af te leiden welk deel van de prestatiebox wordt benut voor professionalisering van leraren en welk deel wordt besteed aan andere doelen waarvoor de prestatiebox geld bevat, zoals de professionalisering van schoolleiders of cultuureducatie.[273] Ten tweede is het effect van de inmiddels gerealiseerde professionaliseringsactiviteiten op een toename van de kwaliteit van de leraren niet specifiek gemeten. Wel zijn er positieve signalen ten aanzien de professionalisering op het gebied van opbrengstgericht werken, maar nog niet ten aanzien van de differentiatievaardigheden.

Ten aanzien van de lerarenbeurs is de ambitie om zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve tekort aan leraren aan te pakken. De eerste inzichten ten aanzien van het kwantitatieve effect zijn positief: het CPB heeft ingeschat dat van elke 10 toegewezen beurzen er gemiddeld 2 tot 3,5 zijn gebruikt voor opleidingen die zonder beurs niet zouden zijn gevolgd. Ook zijn er aanwijzingen voor een (beperkt) positief effect van de toewijzing van een lerarenbeurs op de kans op behoud in het onderwijs. Ten aanzien van het kwalitatieve effect volgt inzicht

[271] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014), Voortgangsrapportage Lerarenagenda, pagina 8/9
[272] Algemene Rekenkamer (2015), Resultaten verantwoordings-onderzoek 2014 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII), pagina 9 tot en met 13
[273] Algemene Rekenkamer (2015), Resultaten verantwoordings-onderzoek 2014 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII), pagina 9 tot en met 13

begin 2016 uit de studie van SEO. De gepercipieerde kwaliteit lijkt wel te zijn toegenomen, zoals eerder beschreven.
De vraag is dan of de hiervoor ingezette gelden doelmatig zijn gebruikt. Scholen ontvangen vervangingsgelden voor leraren die deelnemen aan de lerarenbeurs. Als zij die gelden niet zouden krijgen dan zou de vervanging van leraren op een andere wijze door de school opgevangen moeten worden. Er is echter geen (vergelijkend) onderzoek beschikbaar naar de effecten daarvan op de school en op de kansen en bereidheid tot deelname aan de opleidingen.

6.3 Hoofdlijn B (De kwaliteit van de leraar en de schoolleider wordt duurzaam geborgd)

6.3.1 Realisatie beoogde doelen hoofdlijn B

Doel 7: In 2016 hebben de hbo-instellingen de kwaliteit van docenten geborgd door invoering van het systeem van basis- en seniorkwalificaties onderwijs
Het is onduidelijk in hoeverre hogescholen een dergelijk systeem hebben ingevoerd. Er zijn in de prestatieafspraken met de hogescholen geen afspraken over gemaakt. In de Vereniging Hogescholen zijn wel afspraken gemaakt over de wederzijdse erkenning van de basiskwalificatie didactische bekwaamheden.[274]

Doel 8: In 2018 is de bekwaamheid en het onderhoud daarvan van leraren po, vo en mbo geborgd, doordat alle leraren zijn geregistreerd in het lerarenregister en het register een civiel effect heeft
Dit doel is nog 'werk in uitvoering'. Tot en met juli 2014 hebben ruim 19.000 leraren zich aangemeld voor het huidige vrijwillige lerarenregister. Het aantal aanmeldingen was in juli 2013 ruim 8.600. De groei is naar verwachting te beperkt om de doelstelling uit het Nationaal Onderwijsakkoord (40% van de leraren is in 2015 geregistreerd) te halen. Het aantal registraties zal de komende tijd flink moeten stijgen om het doel te gaan halen.

Vanaf 2017 moet elke leraar ingeschreven zijn in het lerarenregister om les te kunnen geven.[275] Voor de inrichting van het lerarenregister wordt het BIG-model in de zorg als voorbeeld genomen. Voor de registratie- en bijscholingsplicht is wetgeving nodig. Het wetsvoorstel ligt momenteel bij de Raad van State en zal naar verwachting rond de jaarwisseling (eind 2015) in de Tweede Kamer worden ingediend.

Aanmelding in het register betekent dat iemand een account voor het Lerarenregister heeft aangevraagd. De Onderwijscoöperatie toetst vervolgens of deze persoon voldoet aan de eisen die de organisatie aan registratie stelt.

Uit onderzoek blijkt dat van de leraren 61,4% in het po, 78,7% in het vo en 81% in het mbo bekend is met het register. Ook geeft ongeveer een kwart van de leraren aan dat ze van plan zijn om zich nog te registreren. Er wordt een communicatiecampagne opgestart die ook op schoolleiders en bestuurders wordt gericht. Zij kunnen in functioneringsgesprekken hun personeel wijzen op het belang van deelname aan het lerarenregister. Dit sluit aan op de afspraak dat werkgevers in hun HRM-beleid de deelname aan het register actief stimuleren. Bovendien kunnen zij, vooruitlopend op het verplichte register in 2017, registratie nu al als voorwaarde opnemen in hun wervingsbeleid. Na de start van de campagne doet NRO (Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek) vanaf 2015 een meting naar de effecten ervan.[276]

[274] Vereniging Hogescholen (2014), voortgangsrapportage Hoofdlijnenakkoord
[275] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014), Voortgangsrapportage Lerarenagenda, pagina 51
[276] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014), Voortgangsrapportage Lerarenagenda, pagina 56

Daarnaast is er een groep leraren en docenten die nog niet over een (juiste) onderwijsbevoegdheid beschikt. Naar analogie van andere beroepsregisters stelt het wetsvoorstel lerarenregister voor dat zij eerst hun bevoegdheid moeten halen voordat zij zich kunnen registreren in het lerarenregister. Dit betekent dat zij-instromers die nog niet hun pedagogisch didactisch getuigschrift hebben behaald, leraren in opleiding en on(der)bevoegde leraren zich wel moeten scholen om hun bevoegdheid te halen, maar nog niet aan de herregistratie-eisen van het register hoeven te voldoen. Zo kan er naast bevoegd lesgeven sprake zijn van onbevoegd of benoembaar lesgeven.[277] Met betrekking tot bevoegd gegeven lesuren blijkt uit onderzoek dat van de lesuren waarvoor een bevoegdheid kan worden vastgesteld 77,4% bevoegd gegeven wordt. Dit betreft personen met het juiste diploma voor zowel het vak als de graadsector (eerste- of tweedegraads lesgebied) waarin men lesgeeft. In 6,7% van de lesuren wordt benoembaar lesgegeven. Dit betreft enerzijds personen die korter dan vier jaar in opleiding zijn voor het vak dat ze geven en anderzijds personen die onderbevoegd zijn, dat wil zeggen eerstegraads les geven met een tweedegraads bevoegdheid voor dat vak. Onbevoegd gegeven lesuren komen in 15,9% van de gevallen voor, waarbij het bij 6,1% van het totaal aantal lesuren gaat om personen die bevoegd zijn in een ander vak en bij 9,8% om personen waarvoor geen bevoegdheid kan worden vastgesteld.[278]

Het laten lesgeven door docenten met een andere dan de benodigde bevoegdheid zou effect kunnen hebben op de bekwaamheid van de docenten. De veruit belangrijkste reden om lessen te laten geven door docenten met een andere bevoegdheid is echter dat die leraren volgens vrijwel alle schoolleiders uitstekende leraren zijn met voldoende vakkennis op het juiste niveau voor het betreffende vak. Zij achten deze docenten voldoende bekwaam; dit betreft dus het eigen oordeel van de schoolleider. Bekwaamheid is daarmee de belangrijkste rechtvaardigingsgrond voor onbevoegd lesgeven. Ook gaat het volgens de schoolleiders vaak om 'resturen' en hebben leraren wat uren over in hun aanstelling.[279]

Doel 9: In 2016 voldoen schoolleiders in het po, vo en teamleiding/ middenmanagement in het mbo aan de dan geldende (bekwaamheids)eisen

Het percentage schoolleiders in het po waarvan bekend is dat zij zijn ingeschreven in het schoolleidersregister is niet voldoende om het doel te kunnen gaan halen. Voor het vo is geen goede uitspraak te doen. Over het mbo zijn geen onderzoeken bekend waaruit blijkt of het doel is gehaald.

In het po is de ambitie dat in 2015 nagenoeg alle schoolleiders aan de dan geldende bekwaamheidseisen voldoen. De indicator hiervoor is het aantal schoolleiders dat als zodanig is geregistreerd in het schoolleiderregister.[280] In de CAO primair onderwijs is registratie in dit register verplicht gesteld. Sinds 1 juni 2013 is het Schoolleidersregister po opengesteld voor schoolleiders. Dit heeft als doel de kwaliteit van schoolleiders te bewaken en de professionele ontwikkeling te bevorderen.[281]

In onderstaande tabel wordt in percentages aangegeven hoe bekend directie/management van het po is met het Schoolleidersregister po. Hieruit valt af

[277] Onbevoegd lesgeven: hieronder wordt in genoemd onderzoek verstaan dat er lesgegeven wordt door personen zonder een bevoegdheid, langer dan vier jaar in opleiding of een bevoegdheid voor een ander vak. Benoembaar lesgeven: hieronder worden in genoemd onderzoek lessen verstaan die gegeven worden door een leraar die maximaal vier jaar in opleiding is of onderbevoegd is voor het betreffende vak.
[278] CentErdata (2015), IPTO: vakken en bevoegdheden, samenvatting
[279] Inspectie van het Onderwijs (2014), onbevoegd lesgeven in het voortgezet onderwijs, een onderzoek naar de rechtvaardigingsgronden, samenvatting
[280] Bestuursakkoord PO-Raad – OCW 2012-2015
[281] Regioplan (2015), Eindrapport Onderwijs werkt! Meting 2015, pagina 25

te leiden dat de bekendheid met het Schoolleidersregister po onder directeuren in het po is toegenomen van zo'n 60 tot 75%.

	2014	2015
Ja, zeker	60,6	75,9
Ja, wel eens van gehoord, maar ken het niet precies	21,0	17,9
Nee	18,5	6,3

Bron: tabel 3.8 (Bekend met Schoolleidersregister po (directie/management po, %) uit Regioplan (2015), Eindrapport Onderwijs werkt! Meting 2015

Van degenen die zeker bekend zijn met het register of ervan hebben gehoord, heeft in 2015 bijna de helft zich geregistreerd en een deel is dat nog wel van plan. Deze vraag is overigens enkel gesteld aan directeuren en managers die het Schoolleidersregister po zeker of ongeveer kennen. Als er specifiek naar de groep directieleden op schoolniveau gekeken wordt (en niet naar bestuurders of middenmanagement) heeft ruim 70% zich ingeschreven.

	2014	2015
Ja	44,4	49,2
Nee, maar ik ben het wel van plan	15,2	13,1
Nee	40,4	37,8

Bron: tabel 3.9 (Ingeschreven in het Schoolleidersregister po (directie/management po, %) uit Regioplan (2015), Eindrapport Onderwijs werkt! Meting 2015

In het vo is het streefdoel dat in 2015 90% van de schoolleiders voldoet aan de geldende bekwaamheidseisen en dat alle beginnende schoolleiders de basisopleiding voor schoolleider volgen. Dit is opgenomen in het bestuursakkoord met de VO-raad. De VO-raad ontwikkelt daartoe een aantal instrumenten ten behoeve van de bekwaamheidsontwikkeling van schoolleiders. Sinds begin 2012 bestaat deze vo-academie voor schoolleiders. Iets meer dan de helft van alle vo-managers en directeuren staat positief tot zeer positief tegenover de eventuele invoering van een registratieplicht voor leidinggevenden in het vo. Dat percentage is redelijk constant. In vergelijking met vorig jaar is wel het aandeel managers/directeuren dat hierover uitgesproken negatief is iets toegenomen.[282]

In onderstaande tabel wordt in percentages aangegeven hoe bekend directie/management van het vo is met de vo-academie voor schoolleiders.

	2013	2014	2015
Ja, zeker	33,3	37,7	41,2
Ja, wel eens van gehoord, maar ken het niet precies	35,0	36,3	43,5
Nee	31,6	26,0	15,3

Bron: tabel 3.11 (Bekend met de VO-academie voor schoolleiders (directie/management vo)uit Regioplan (2015), Eindrapport Onderwijs werkt! Meting 2015

Het percentage dat gebruik heeft gemaakt van de VO-academie is licht gestegen tot ruim een derde van de managers dat er bekend mee is. Het aandeel managers dat er geen gebruik heeft gemaakt, is echter ook licht toegenomen. De resterende groep, degenen die van plan zijn om er gebruik van te maken, is licht afgenomen. De mate waarin besturen het gebruik van de VO-academie stimuleren, is toegenomen ten opzichte van vorig jaar. Het percentage waar veel stimulering vanuit het bestuur wordt gegeven, is toegenomen van bijna 20 naar bijna 35%.

[282] Regioplan (2015), Eindrapport Onderwijs werkt! Meting 2015, pagina 26

In het mbo is in het bestuursakkoord van de MBO-raad over de periode 2011-2015 een aantal punten met betrekking tot (bekwaamheids)eisen opgenomen:

- De MBO Raad ontwikkelt een competentieprofiel voor het management. Hierin komen de specifieke mbo-aspecten tot uiting, zowel de beheersmatige als de onderwijskundige, waaronder in ieder geval leiderschap.
- Voor 1 oktober 2012 stelt de MBO Raad voor alle managers de onderhoudseisen vast.
- Alle instellingen scholen hun managers op basis van de onderhoudseisen.
- Het MBO streeft ernaar dat ook voor managers een registerpilot wordt gerealiseerd in hetzelfde tijdspad als voor de leraren en de instructeurs. Dit register voor managers is een afzonderlijk register en staat los van het register van de coöperatie.

Doel 10: In 2012 maakt het toezicht op het leraarschap onderdeel uit van het toezicht van de onderwijsinspectie.
Het doel is gehaald. Het toezicht op het leraarschap maakt deel uit van het reguliere toezicht.

Bij haar onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs op scholen hanteert de onderwijsinspectie een waarderingskader, het inhoudelijk kader voor het toezicht. In dit waarderingskader staan de kwaliteitsaspecten verwoord die de inspectie in haar toezicht betrekt alsmede de uitwerkingen daarvan in de vorm van indicatoren.
Het waarderingskader is in 2005 (po) en 2006 (vo) ingrijpend gewijzigd, en in 2009 geactualiseerd. In april 2011 zijn voor po de indicatoren voor wet- en regelgeving opnieuw geformuleerd. De invoering van de nieuwe Wet op het onderwijstoezicht (WOT) heeft in het waarderingskader tot aanvulling van indicatoren op het aspect van Leraarschap geleid. Een ander aspect dat kan worden onderzocht tijdens een Kwaliteitsonderzoek is de kwaliteit van het onderwijspersoneel betreffende de eisen van bevoegdheden en bekwaamheid en de duurzame borging van de kwaliteit van het onderwijspersoneel. Dat aspect is expliciet opgenomen in de vernieuwde Wet op het onderwijstoezicht. Daarnaast wordt in de huidige werkwijze van de Inspectie onder meer een oordeel gegeven over de effectiviteit van het didactisch handelen.

6.3.2 Implementatie en effectiviteit beleidsinstrumenten hoofdlijn B

Instrument 9: Prestatieafspraken met HO instellingen, onder andere over het aandeel docenten met basis- en senior kwalificaties (bko en sko)
In de prestatieafspraken met de hogescholen zijn geen afspraken gemaakt over een basis- en seniorkwalificatie onderwijs in het hbo. Zoals eerder aangegeven zijn in de vereniging hogescholen wel afspraken gemaakt over de wederzijdse erkenning van de basiskwalificatie didactische bekwaamheden.[283]

Instrument 10: Lerarenregister opzetten
Het lerarenregister is opgezet en leraren kunnen zich al inschrijven in het lerarenregister. Zoals hiervoor is aangegeven (bij doel 8) ligt er momenteel een wetsvoorstel bij de Raad van State en zal dit voorstel naar verwachting rond de jaarwisseling (eind 2015) in de Tweede Kamer worden ingediend waarmee de juridische kaders vervolgens kunnen worden ingevoerd.

[283] Vereniging Hogescholen (2014), voortgangsrapportage Hoofdlijnenakkoord

Instrument 11: Afspraken met de sectorraden en de Onderwijscoöperatie over verdere professionalisering van schoolleiders in po en vo en middenmanagement mbo
Er zijn met alle drie de sectoren afspraken gemaakt over verdere professionalisering van schoolleiders in po, vo en middenmanagement mbo. Deze afspraken zijn bij doel 9 van deze hoofdlijn B vermeld.

Instrument 12: Versterking van het toezicht op het leraarschap als onderdeel van het toezicht van de inspectie
Zoals bij doel 10 al is aangegeven maakt het toezicht op het leraarschap deel uit van het reguliere toezicht. Er zijn geen onderzoeken bekend waaruit blijkt of de versterking van het toezicht heeft geleid tot beter leraarschap.

6.3.3 Doelmatigheid beleidsinstrumenten hoofdlijn B

De doelmatigheid van het beleid wordt bepaald door de combinatie van doelbereiking en effectiviteit van de ingezette instrumenten en de hoogte van de bijbehorende uitgaven. In paragraaf 6.3.1 is gebleken dat doelen behorende bij hoofdlijn B naar verwachting nog niet (geheel) gehaald worden of dat er geen informatie is over de doelbereiking. En uit paragraaf 6.3.2. blijkt dat er weinig onderzoeken zijn die een beeld geven van de prestaties die zijn geleverd en derhalve ook nauwelijks inzicht is van het effect op de kwaliteit van de duurzame borging van de leraar en schoolleider.

Als we inzoomen op de doelmatigheid van specifieke uitgavenposten voor beleidsinstrumenten dan is het lerarenregister gezien de omvang van het budget het belangrijkst. Het gaat om oplopend bedrag naar € 11 miljoen in 2015. Dit heeft tot en met juli 2014 geresulteerd in de aanmelding van ruim 19.000 leraren voor het huidige vrijwillige lerarenregister. Er wordt een communicatiecampagne gestart gericht op verdere vulling van het register. Na de start van de campagne doet NRO (Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek) vanaf 2015 een meting naar de effecten ervan.[284] Er is op dit moment geen onderzoek beschikbaar om een uitspraak te kunnen doen over de doelmatigheid van de bestede middelen.

6.4 Hoofdlijn C (Naar professionelere onderwijsinstellingen met ruimte voor goed onderwijspersoneel)

6.4.1 Realisatie beoogde doelen hoofdlijn C

Doel 11: Docenten in po, vo en mbo hebben in 2020 meer carrièreperspectief
Op basis van beschikbare cijfers is niet goed aan te geven of het doel gehaald gaat worden. Wel is het verschil tussen het jaar 2014 en 2015 aan te geven. In een meting uit 2015 blijkt namelijk dat po-docenten de loopbaanmogelijkheden binnen het onderwijs iets slechter dan in 2014 beoordelen; docenten in de overige sectoren juist beter. Docenten zien nog de beste mogelijkheden binnen de eigen school/instelling.[285] Daarnaast is ook gebleken dat afgezien van het po, docenten in 2015 in alle sectoren wat positiever zijn over belonings- en promotiecriteria dan vorig jaar.[286] Onderstaand worden de cijfers hieromtrent weergegeven.

[284] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014), Voortgangsrapportage Lerarenagenda, pagina 56
[285] Regioplan (2015), Eindrapport Onderwijs werkt! Meting 2015, pagina 34
[286] Regioplan (2015), Eindrapport Onderwijs werkt! Meting 2015, pagina 35

Tabel: Beoordeling docenten over loopbaanmogelijkheden (percentage docenten dat '(zeer) goed' heeft aangekruist)

	Po		Vo		Mbo		Hbo	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Binnen mijn eigen school	22,9	21,9	19,5	24,7	18,3	25,8	27,5	34,5
Binnen mijn onderwijssector	20,8	19,6	16,2	24,3	15,3	23,9	23,9	32,7
Binnen een andere onderwijssector	9,2	8,7	8,4	12,5	9,4	11,7	10,9	14,1
Buiten het onderwijs	19,2	17,5	24,2	23,7	24,0	22,3	29,6	31,0

Bron: Regioplan (2015), Eindrapport Onderwijs werkt! Meting 2015

In de volgende tabel is het oordeel over het personeelsbeleid door docenten gegeven waarbij het percentage is opgenomen dat '(zeer) goed' heeft aangekruist.

Tabel: Oordeel docenten over het personeelsbeleid (percentage docenten dat '(zeer) goed' heeft aangekruist)

	Po			Vo			Mbo			Hbo		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Algemeen personeelsbeleid	59,3	58,1	56,6	43,4	39,9	43,1	35,1	34,2	41,8	43,4	44,4	41,0
Functionerings- en beoordelingsgesprekken	56,1	57,4	56,8	41,2	41,3	40,2	41,6	43,2	46,6	45,1	43,3	43,6
Beloningscriteria	30,3	28,6	26,6	28,3	25,8	31,2	25,6	21,9	28,4	29,9	27,4	29,6
Promotiecriteria	31,6	29,6	27,2	26,7	23,5	29,3	19,2	17,0	23,6	26,8	23,1	24,0
Scholing en professionalisering	67,5	62,0	61,4	51,5	46,2	51,7	49,2	43,7	51,4	57,2	54,1	57,4

Bron::Regioplan (2015), Eindrapport Onderwijs werkt! Meting 2015

Doel 12: Individuele docenten en teams van docenten kunnen in 2016 op basis van uitmuntende prestaties, aanspraak maken op een prestatiebeloning

Het doel is niet gehaald. In mei 2012 werd besloten te stoppen met het opzetten van de experimenten met prestatiebeloning en het werven van besturen daarvoor, vanwege het ontbreken van draagvlak hiervoor in het veld. Twee experimenten die op dat moment al waren gestart, zijn wel doorgegaan en afgerond.

Doel 13: In 2012 zijn praktische handreikingen beschikbaar voor leraren en schoolleiders (po, vo en mbo) voor het uitvoeren van interscolaire peer review

Het doel is gehaald. Er zijn 'tips en trucs' beschikbaar vanuit een uitgevoerd onderzoek voor scholen en docenten in het po, vo en mbo die met peer review aan de slag willen.[287] Deze 'tips en trucs' zijn algemeen van aard, en op alle vormen van peer review toepasbaar, tenzij anders vermeld. Daarnaast ontwikkelt LeerKRACHT een programma voor intervisie en peerreview voor schoolleiders en bestuurders.[288] Leraren, schoolleiders en bestuurders gaan gezamenlijk bij collega-scholen kijken tot op het niveau van de lessen in de klas. Hiermee leren alle lagen van de school van elkaar en van collega's van andere scholen. Tevens komt nog dit najaar een model beschikbaar dat de verspreiding van de leerKRACHT-methodiek mogelijk maakt binnen schoolbesturen.

Doel 14: In 2016 voeren alle scholen en instellingen (po, vo en mbo) goed en effectief HRM-beleid

Het HRM-beleid is nog niet voldoende goed en effectief als gekeken wordt naar de beleving van docenten en schoolleiders over het gevoerde HRM-beleid (po en mbo) en het aantal functioneringsgesprekken.

Schoolbesturen hebben de afgelopen tijd weinig vooruitgang geboekt bij de tevredenheid van leraren over het HRM-beleid. Verder valt op dat het oordeel van schoolleiders in het vo over het HRM-beleid sinds 2012 dalend is. De cijfers geven de behoefte aan om (veel meer dan tot nu toe het geval is) de professionele dialoog met elkaar aan te gaan. De tevredenheid over het HRM-beleid zou verhoogd kunnen

[287] 'Ecorys (2013), Peer review in de praktijk
[288] Voor meer informatie zie www.stichting-leerkracht.nl

worden door het gezamenlijk vaststellen van de onderwijsdoelen, de bijhorende doelen op HRM-terrein en de individuele bijdrage van een ieder aan deze gezamenlijke doelen. Die tevredenheid over het HRM-beleid maakt dat leraren graag in een dergelijke school willen werken. Werkplezier leidt weer tot betere onderwijsresultaten.

Als er gekeken wordt naar de tevredenheid van schoolleiders en docenten over het HRM-beleid dan heeft dit beleid op de mbo-scholen aan kwaliteit gewonnen. Dit komt ook doordat de HRM-functie nadrukkelijker in positie is gebracht via de aanstelling van ervaren HR-functionarissen (directeur HR of hoofd P&O). Veel instellingen hebben de basis op orde en kunnen zich nu richten op kwaliteitsverbetering van de gesprekkencyclus. Een klein aantal mbo-scholen is nog verder en maakt van 'HRM' de stap naar 'HRD': het (op de lange termijn gericht) ontwikkelen van het personeel op basis van strategische personeelsplanning, bijvoorbeeld via programma's voor talentontwikkeling.[289]
In het po is de tevredenheid over het HRM-beleid afhankelijk van de vraag of de *schoolleiders* of *de docenten* deze vraag beantwoorden. Schoolleiders lijken in het po positiever te worden en docenten juist niet. In het vo was er geen sprake van een stijgende trend.

Onder HRM-beleid kan verstaan worden:

- Periodieke functioneringsgesprekken.
- Tevredenheid begeleiding. De verbetering van de begeleiding van beginnende leraren wordt in lijn A bij instrument 8 behandeld. Bij dit doel gaat het puur om de tevredenheid van de begeleiding
- Bekwaamheid docenten en schoolleiders. Het bekwaamheidsdossier en de bekwaamheid van docenten en schoolleiders wordt in lijn B behandeld als onderdeel van het lerarenregister.

Onderstaand wordt er ingegaan op deze drie onderdelen.

Functioneringsgesprekken

Er is met de sectorraden afgesproken dat in 2015 alle leraren jaarlijks een functioneringsgesprek hebben. Het aandeel leraren dat tenminste jaarlijks (of vaker) een functioneringsgesprek heeft betreft in het po circa 80%, in het vo circa 70% en in het mbo circa 73% in 2014. Deze percentages laten de afgelopen jaren wel een licht stijgende trend zien, met name in vo en mbo, maar dit is nog onvoldoende. Dat leraren regelmatig een functioneringsgesprek hebben, is dus nog lang geen gemeengoed. Dat is ook de conclusie die de OESO trekt. Daarnaast concludeert de OESO dat in Nederland het verband tussen functioneringsgesprek en carrière-ontwikkeling klein is.[290] Naast de frequentie is ook de kwaliteit van de gesprekken voor verbetering vatbaar.[291]
Afgezien van het hbo is de groep docenten die minder dan één keer per jaar (of nooit) een formeel personeelsgesprek voert, wel iets afgenomen. In onderstaande tabel wordt de mate waarin er formele personeelsgesprekken worden gevoerd met docenten in percentages uitgedrukt voor de jaren 2013 tot en met 2015 voor de diverse sectoren.[292]

[289] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014), Voortgangsrapportage Lerarenagenda, pagina 39
[290] OESO: OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education; Netherlands main conclusions
[291] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014), Voortgangsrapportage Lerarenagenda, brief bij rapportage en pagina 45
[292] Regioplan (2015), Eindrapport Onderwijs werkt! Meting 2015, pagina 36

Tabel: Mate waarin er formele personeelsgesprekken worden gevoerd met docenten (in %)

	Po			Vo			Mbo			Hbo		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Niet/nooit	2,4	2,5	3,9	4,1	3,8	2,9	4,5	4,1	3,3	1,5	1,5	1,9
Minder dan één keer per jaar	19,1	18,2	15,4	30,7	27,1	27,3	26,6	23,0	21,6	5,1	5,2	5,3
Eén keer per jaar	65,0	58,9	61,3	53,2	54,5	53,2	55,0	55,3	53,5	40,2	34,6	35,6
Twee keer per jaar	12,3	16,9	17,1	10,3	12,7	14,3	12,9	15,5	17,6	42,8	45,8	43,7
Meer dan twee keer per jaar	1,3	3,4	2,4	1,5	1,9	2,3	1,0	2,2	3,9	10,5	12,8	13,5
Geen antwoord	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

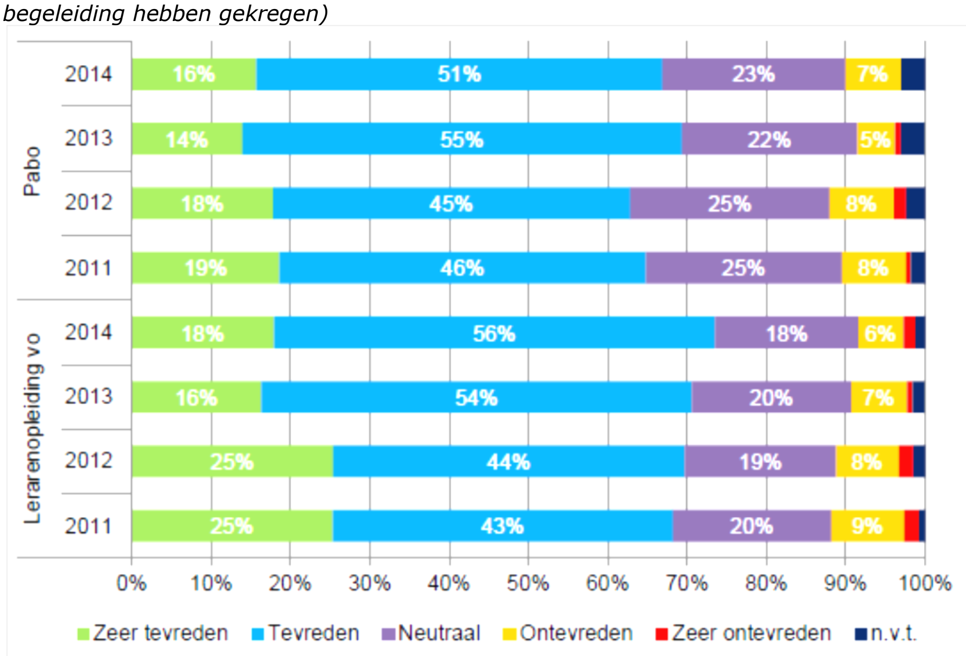
Bron: Regioplan (2015), Eindrapport Onderwijs werkt! Meting 2015

Tevredenheid begeleiding

Uit het bestuursakkoord met de PO-raad over de periode 2012-2015 blijkt dat het streefdoel is dat in 2015 80% van de startende leraren in het basisonderwijs tevreden is over de begeleiding. Als tussendoel in 2013 is benoemd dat 55% van de startende leraren in het basisonderwijs tevreden moet zijn over de begeleiding.
Uit het bestuursakkoord met de VO-raad over de periode 2012-2015 blijkt dat het streefdoel is dat in 2015 80% van de startende leraren tevreden is over de begeleiding. Als tussendoel in 2013 is benoemd dat 66% van de startende leraren tevreden moet zijn over de begeleiding.

Onderstaande figuur laat zien dat de pabo-gediplomeerden van cohort 2014 iets minder tevreden zijn over hun begeleiding (67% tevreden) dan degenen die zijn afgestudeerd aan een lerarenopleiding vo (74%). De mate van tevredenheid met de begeleiding hangt sterk samen met de score op de schaal 'begeleiding en ondersteuning vanuit de school'. Hoe hoger de schaalscore, des te hoger de tevredenheid en vice versa.[293]

Figuur: Tevredenheid met de begeleiding vanuit de school (naar sector), voor de cohorten afgestudeerden 2011 t/m 2014 in procenten (exclusief beginnende leraren die géén begeleiding hebben gekregen)



Bron: CentErdata (2015), Loopbaanmonitor 2015; Begeleiding van beginnende leraren

[293]CentErdata (2015), Loopbaanmonitor 2015; Begeleiding van beginnende leraren, pagina 18/19

Bekwaamheid
Uit het bestuursakkoord met de PO-raad over de periode 2012-2015 blijkt dat de bekwaamheid van leraren te maken kan hebben met het afstemmen van het onderwijs op verschillen binnen de klas, met het opbrengstgericht werken en met het systematisch onderhouden van de bekwaamheden en het zich registreren in het lerarenregister. In dit akkoord is opgenomen dat de ambitie is dat in 2015 nagenoeg alle leraren in het basisonderwijs de instructie, verwerking en onderwijstijd afstemmen op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen.
De ontwikkelingen op het gebied van opbrengstgericht werken en het lerarenregister zijn eerder beschreven onder doel 6 en doel 8.

Uit het bestuursakkoord met de VO-raad over de periode 2012-2015 blijkt dat de ambitie is dat in 2015 nagenoeg 100% van de scholen beschikt over bekwaamheidsdossiers voor alle leraren. Het tussendoel is dat in 2013 60% van de scholen een bekwaamheidsdossiers voor alle leraren heeft. Het uitgangspunt is dat in 2010 21% van de scholen een bekwaamheidsdossier voor alle leraren heeft. Uit ditzelfde akkoord blijkt dat de ambitie is dat in 2015 50% van de leraren is geregistreerd en dat leraren hun bekwaamheden systematisch onderhouden.
De stand van zaken met betrekking tot het lerarenregister is beschreven bij doel 8. Over de bekwaamheidsdossiers is geen aanvullende informatie beschikbaar.

Doel 15: In 2012 is de zeggenschap van leraren over het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid van de school verbeterd
Het wetsvoorstel waarbij de zeggenschap over het onderwijskundig- en kwaliteitsbeleid op het niveau van de vaksectie of het team werd neergelegd is in 2012 ingetrokken. De reden was de conclusie dat het wetsvoorstel onvoldoende meerwaarde had. Het doel is derhalve niet behaald.

6.4.2 *Implementatie en effectiviteit beleidsinstrumenten hoofdlijn C*

Instrument 13: Voortzetting van versterking van de functiemix in het po, vo en de salarismix in het mbo
Over de effecten van de versterking van de functie- of salarismix wordt verschillend gedacht en het oordeel daarover is voor een belangrijk deel afhankelijk van de voortgang en vorm waarin het op de scholen en instellingen wordt toegepast.

PO
In onderstaande tabel wordt de functiemixontwikkeling in het basisonderwijs weergeven. In de periode 2008-2012 is het percentage LB-functies in het basisonderwijs gestegen van 1,4% naar 17,8%. Daarmee is er nog steeds sprake van een stijging en lag het percentage in oktober 2012 iets boven het streefpercentage voor oktober 2011. Ten opzichte van het streefpercentage voor 2014 moet er nog 22% extra naar LB worden bevorderd en 1,8% naar LC.[294]

Tabel: Functiemixontwikkeling po (% per functieschaal)

	2008-10	**2009-03**	**2009-10**	**2010-03**	**2010-10**	**2011-03**	**2011-10**	**2012-03**	**2012-10**
LA	98,5	98,4	98,1	97,9	93,1	91,6	85,9	85,4	82,1
LB	1,4	1,5	1,9	2,0	6,8	8,3	14,0	14,5	17,8
LC	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2

Bron: Regioplan (2013), functie- en salarismix in beeld: tussenmeting 2012

Als grootste knelpunten in het po worden de streefpercentages voor 2014, financiële tekorten en de lesureneis (50% lesgevende taken) in relatie tot de bevordering van LB'ers genoemd. In het punt over de vastgestelde streefpercentages komen verschillende knelpunten samen. Het gaat er dan om dat de vastgestelde verdeling van functies niet past bij het ideale functiebouwwerk van de school en het gebrek

[294] Regioplan (2013), functie- en salarismix in beeld: tussenmeting 2012, pagina 6

aan animo en aanbod van kwalitatief goede mensen voor LB. In krimpgebieden spelen naast financiële overwegingen ook ethische bezwaren voor (verdere) bevorderingen, omdat tegelijk ontslaan en bevorderen als onbehoorlijk wordt gezien. Daarnaast bestaat er vanuit de scholen grote behoefte aan mogelijkheden voor meer maatwerk en meer duidelijkheid over de financiële aspecten van de functiemix.[295]

<u>VO</u>

Het voortgezet onderwijs heeft de sectorale streefdoelen voor 2011 gehaald en is hiermee de enige sector die de landelijke normen voor 2011 volledig heeft gehaald. In de cijfers voor vo was tot voor 2012 een duidelijke groei te zien. Deze groei is in oktober 2012 echter nagenoeg tot stilstand gekomen. Uiteraard zijn er verschillen tussen scholen. Bij de havo/vwo scholen in de Randstad is de discrepantie tussen de huidige situatie en de relatief hoge streefdoelen het grootst.[296]

Tabel: Functiemixontwikkeling vo landelijk (% per functieschaal)

	2008-10	2009-03	2009-10	2010-03	2010-10	2011-03	2011-10	2012-03	2012-10
LB	64,2	63,1	60,8	59,2	56,0	54,1	48,7	48,6	x
LC	18,7	19,8	22,1	23,7	26,0	26,9	31,2	31,2	x
LD	16,8	16,9	16,9	16,9	17,8	18,8	20,0	20,0	x
LE	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	x

Bron: Regioplan (2013), functie- en salarismix in beeld: tussenmeting 2012

Tabel: Functiemixontwikkeling vo voor scholen in de Randstad (% per functieschaal)

	2008-10	2009-03	2009-10	2010-03	2010-10	2011-03	2011-10	2012-03	2012-10
LB	64,3	61,7	57,6	53,8	48,2	45,9	36,6	36,6	36,7
LC	19,4	21,9	25,9	29,4	33,8	35,3	43,0	43,2	42,9
LD	16,0	1,2	16,3	16,6	17,8	18,6	20,2	20,0	20,2
LE	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2

Bron: Regioplan (2013), functie- en salarismix in beeld: tussenmeting 2012

De knelpunten die genoemd worden hebben vooral te maken met de ervaren rigiditeit van de gemaakte afspraken en de praktische gevolgen daarvan. Het gaat dan om de streefpercentages, het entreerecht en de 60%-norm. Net als in het po wordt aangegeven dat de opgelegde streefpercentages niet passen bij het ideale functiebouwwerk van de school en het streven naar een kwaliteitsslag. Ook zijn er veel zorgen over de financiële kanten van de functiemix en men zou op dat punt meer duidelijkheid willen van het ministerie van OCW en meer aandacht voor de gevolgen voor de individuele instellingen.

<u>MBO</u>

In de gegevens tot en met oktober 2012 is een uitsplitsing gemaakt naar de instellingen uit de Randstad en daarbuiten.

Tabel: Salarismixontwikkeling mbo niet-Randstad (% per functieschaal)

	2008-10	2009-03	2009-10	2010-03	2010-10	2011-03	2011-10	2012-03	2012-10
LB	56,2	56,5	56,3	55,8	56,8	48,5	37,3	38,5	38,9
LC	37,5	36,6	36,8	37,8	37,3	45,2	53,9	53,1	52,8
LD	6,2	6,7	6,6	6,2	5,7	6,2	8,5	8,0	8,0
LE	0,1	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	0,4

Bron: Regioplan (2013), functie- en salarismix in beeld: tussenmeting 2012

Salarismixontwikkeling mbo-Randstad (% per functieschaal)

	2008-10	2009-03	2009-10	2010-03	2010-10	2011-03	2011-10	2012-03	2012-10
LB	41,0	40,3	41,0	42,1	42,5	41,8	43,4	43,6	44,6
LC	50,7	51,5	51,0	50,1	49,6	50,0	49,0	48,3	47,8
LD	8,1	8,0	7,9	7,7	7,7	8,0	7,5	7,9	7,4
LE	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2

Bron: Regioplan (2013), functie- en salarismix in beeld: tussenmeting 2012

Het effect van de aanvullende middelen is daarin goed te zien. Terwijl in de gebieden buiten de Randstad de verdeling over de schalen de laatste jaren (tot en

[295] Regioplan (2013), functie- en salarismix in beeld: tussenmeting 2012, pagina 19
[296] Regioplan (2013), functie- en salarismix in beeld: tussenmeting 2012, pagina 21/22/33/34

met oktober 2012) een licht dalende trend in het percentage LC- en LD-schalen laat zien, is er binnen de Randstad een duidelijke toename in de hogere schalen tot oktober 2011 te zien. Binnen de Randstad is er vervolgens vanaf oktober 2011 wel weer een lichte daling in het percentage LC- en LD-schalen te zien. Mogelijke verklaringen voor deze daling is dat er uitstroom van ouder personeel (in hogere functieschalen) plaatsvindt en/of dat voorwaardelijk benoemd personeel toch niet definitief benoemd wordt. Het mbo wijkt op een aantal punten af van de andere onderwijssectoren in dit onderzoek. Zo is het tempo van uitvoeren erg hoog geweest en hebben er in korte tijd veel bevorderingen plaatsgevonden. Dit is terug te zien in de cijfers voor oktober 2011; er heeft toen een snelle stijging in de hogere schalen doorgezet. Het lijkt er echter op dat de groei in bevorderingen na deze 'sprint' is afgenomen. Uit gesprekken met vertegenwoordigers van personeelszaken komt ook naar voren dat bevorderingen soms teniet worden gedaan door uitstroom van docenten met hogere schalen, zodat er op basis van de nettocijfers soms weinig lijkt te gebeuren. Op basis van de beschikbare cijfers kunnen de verschillende stromen echter niet gekwantificeerd worden. In het mbo is, ook vanwege het tempo, veel meer dan in andere sectoren gebruikgemaakt van 'voorwaardelijke bevorderingen'. Hiervan zal op termijn duidelijk moeten worden hoeveel er definitief bevorderd zijn.[297]

Meer dan in andere onderwijssectoren was er direct contact tussen vertegenwoordigers van de instellingen en medewerkers van het ministerie van OCW. Dat heeft er, naar indruk van de desbetreffende onderzoekers, toe geleid dat de gevoelde druk om verder te bevorderen groter was, maar ook dat er minder dan in de andere onderwijssectoren onzekerheid is over de beschikbare middelen. In het mbo zijn opvallend weinig zorgen geuit over de financiële kant van de salarismix, zoals die wel speelt bij po en vo. Mogelijk dat de onduidelijkheden daarover in het voortraject zijn weggenomen en dat het nauwe contact tussen (het overzichtelijke aantal) instellingen en OCW hier een rol bij speelt.[298]
De meest genoemde knelpunten hebben betrekking op het tempo van het uitvoeringstraject, de streefaantallen voor bevorderingen in relatie tot het aanbod van gekwalificeerde mensen en de behoefte binnen de instelling.[299]

In het algemeen geldt dat het idee achter de functie- en salarismix, vaak omschreven als het streven naar een kwaliteitsverbetering, een betere beloning van docenten en een beter carrièreperspectief, als positief wordt gezien. Over de effecten van de versterking van de functie- of salarismix wordt verschillend gedacht en het oordeel daarover is voor een belangrijk deel afhankelijk van de voortgang en vorm waarin het op de scholen en instellingen wordt toegepast. Per sector worden hieronder een aantal vaker genoemde positieve effecten genoemd.[300]

Er zijn po-scholen waar de functiemix niet heeft geleid tot gewenste effecten, maar er zijn ook besturen en scholen waar men erg enthousiast is over de nieuwe mogelijkheden en waar men wel duidelijke effecten ziet. Voorbeelden hiervan zijn toegenomen aandacht voor scholing en persoonlijke ontwikkeling of een toename van de betrokkenheid ("de directeur staat er veel minder alleen voor") of meer uitwisseling tussen scholen van LB'ers onderling.

Over de effecten in het vo wordt wisselend geoordeeld. Een deel ziet de functiemix als een mogelijkheid om zittende leerkrachten meer perspectief te bieden en ziet dat de bevorderingen in het kader van de functiemix als een blijk van waardering worden gezien, dat docenten meer aan scholing doen en meer betrokken raken. Aan

[297] Regioplan (2013), functie- en salarismix in beeld: tussenmeting 2012, pagina 36/45
[298] Regioplan (2013), functie- en salarismix in beeld: tussenmeting 2012, pagina 42/43/44/46
[299] Regioplan (2013), functie- en salarismix in beeld: tussenmeting 2012, pagina 46
[300] Regioplan (2013), functie- en salarismix in beeld: tussenmeting 2012, samenvatting, pagina III

de andere kant zijn er ook mensen die twijfelen aan het effect van de functiemix, omdat ze behalve in salariëring weinig verandering zien.

Als effecten in het mbo worden onder andere genoemd dat er meer aan scholing wordt gedaan (ook als gevolg voorwaardelijke benoeming) en een grotere betrokkenheid is van bevorderde docenten. Een duidelijk effect van de versterking van de salarismix is dat er op de instellingen in de Randstad in de afgelopen jaren duidelijk meer mensen zijn bevorderd in hogere schalen dan in de jaren ervoor.

Instrument 14: Experimenten prestatiebeloning, zowel voor individuele leraren als voor teams

In mei 2012 is besloten om te stoppen met het opzetten van de experimenten met prestatiebeloning en het werven van besturen daarvoor, vanwege het ontbreken van draagvlak hiervoor in het veld. Twee experimenten die op dat moment al waren gestart, zijn wel doorgegaan en afgerond.

Zo is er een pilot uitgevoerd bij 125 leerkrachten van zeven basisscholen in Amsterdam. De pilot vond plaats in het schooljaar 2011-12 en besloeg een periode van een half jaar. Of de prestatiebeloning voor leraren werkt of niet, kan op basis van deze pilot niet worden geconcludeerd. Het betreft een specifieke vorm van prestatiebeloning. Bovendien ontbreekt er een experimentele setting met controlegroepen.[301]

Instrument 15: Uitvoeren van pilots interscolaire peer review van leraren en schoolleiders po, vo en mbo

In 2013 is in samenwerking met de PO-Raad en de VO-raad gestart met de pilot Interscolaire peerreview. Aan deze pilot doen 23 scholen in het po en vo mee. Deze scholen stellen gezamenlijk een kijkwijzer vast op basis waarvan leraren van verschillende scholen bij elkaar in de les kijken en elkaar feedback geven. Naast deze pilot werken de Onderwijscoöperatie en de twee sectorraden samen aan een breedtestrategie om peerreview in te zetten als middel voor onderwijsontwikkeling en onderwijsverbetering. Er worden 60 leraren opgeleid om hun kennis en ervaring met peerreview aan collega's op andere scholen over te dragen en ze daarmee te verleiden om ook deel te nemen aan peerreview activiteiten. De komende jaren moet duidelijk worden hoe de deelname aan peer review zich ontwikkelt. De ambitie is dat in 2020 alle leraren deelnemen aan peerreview.[302]

Ongeveer 60% van de docenten in het vo en hbo en ongeveer de helft van de docenten in het po en mbo heeft in 2015 feedback gekregen door middel van peerreview van binnen de eigen instelling. Feedback via peerreview van buiten de instelling komt nog altijd relatief weinig voor (in circa 10% van de gevallen). Dit beeld komt ongeveer overeen met dat van vorig jaar (2014), alleen in het po is het percentage docenten dat géén peerreview kreeg toegenomen. Directieleden geven vaker dan docenten aan dat er sprake is van peerreview voor docenten op de school/instelling. Alleen voor po liggen de percentages ongeveer op hetzelfde niveau.[303] In onderstaande tabel worden deze cijfers weergegeven.

[301] CPB, (2014), The impact of a comprehensive school reform policy for failing schools on educational achievement, Results of the first four years (Het effect van de kwaliteitsaanpak basisonderwijs Amsterdam op leerlingprestaties, resultaten van de eerste vier jaar), pagina 1 en 6
[302] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014), Voortgangsrapportage Lerarenagenda, pagina 40
[303] Regioplan (2015), Eindrapport Onderwijs werkt! Meting 2015, pagina III

Tabel: percentage docenten dat afgelopen jaar via peer review feedback heeft gehad (meer antwoorden mogelijk)

	Po		Vo		Mbo		Hbo	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Ja, van collega-docenten van mijn eigen school/instelling	58,0	52,1	59,6	60,0	48,3	50,1	61,3	61,4
Ja, van collega-docenten van buiten mijn eigen school/instelling	13,6	11,9	10,0	9,5	8,1	8,3	10,7	10,9
Nee	37,7	43,5	37,4	36,9	48,9	47,3	36,7	36,3

Bron: Regioplan (2015), Eindrapport Onderwijs werkt! Meting 2015

Het verwachte effect van peerreview is dat de kwaliteit verbetert door het werk te onderwerpen aan een kritische blik van vakgenoten of collega's. In alle sectoren vindt nog steeds meer dan de helft van alle docenten het krijgen van feedback via peerreview zeer zinvol. Dat zijn vooral de docenten met ervaring met peerreview. Vooral in het hbo zijn docenten overtuigd van het nut van peerreview. In het mbo en hbo is een duidelijk stijgende trend te zien in de beoordeling van peerreview, in het po een dalende. Net zoals docenten zijn ook directeuren en managers zeer positief over het nut van peerreview om op die manier feedback te krijgen op het werk als schoolleider/manager. 60 tot bijna 80% geeft aan peerreview zeer zinvol te vinden. In het po en vo is dit percentage wel wat afgenomen in vergelijking met vorig jaar, in het hbo is dit percentage toegenomen.[304]

Instrument 16: Afspraken met de sectorraden over versterking HRM beleid

In de sectorakkoorden uit 2011/2012 zijn afspraken gemaakt over verbetering van het HRM-beleid op scholen. In het Bestuursakkoord PO is afgesproken dat de besturen alle instrumenten inzetten die bijdragen aan goed HRM-beleid, waaronder functiedifferentiatie. In het Bestuursakkoord VO is afgesproken dat de VO-raad in overleg met de Onderwijscoöperatie een handreiking ontwikkelt voor een professioneel statuut. In het addendum bij het Bestuursakkoord MBO is de afspraak opgenomen dat alle instellingen vastleggen op welke manier zij de professionele cultuur vergroten zowel op het niveau van de instelling, als op het niveau van de onderwijsteams en de individuele medewerker. Deze afspraken hebben geleid tot doelen waarvoor ook passende instrumenten zijn ingezet. Dit betreft bijvoorbeeld:

- Versterking van de functiemix in het po, vo en de salarismix in het mbo (instrument 14 lijn C)
- Pilots interscolaire peerreview van leraren en schoolleiders po, vo en mbo (instrument 15 lijn C)
- Bekwaamheid docenten en schoolleiders (doelen 8 en 9 en instrumenten 9 en 10 lijn B)
- Functioneringsgesprekken (doel 14 lijn C)
- Verbetering begeleiding beginnende leraren (instrument 8 lijn A)
- Tevredenheid begeleiding (doel 14 lijn C).

Deze worden verder uitgewerkt onder de respectievelijke doelen en instrumenten van de genoemde lijnen.

Instrument 17: Wetsvoorstel versterking positie leraren/professionele ruimte

Het wetsvoorstel versterking positie leraren/professionele ruimte is teruggetrokken omdat geconcludeerd werd dat het wetsvoorstel onvoldoende meerwaarde had.

[304] Regioplan (2015), Eindrapport Onderwijs werkt! Meting 2015, pagina 29/30

6.4.3 *Doelmatigheid beleidsinstrumenten hoofdlijn C*

De doelmatigheid van het beleid wordt bepaald door de combinatie van doelbereiking en effectiviteit van de ingezette instrumenten en de hoogte van de bijbehorende uitgaven. In paragraaf 6.4.1 is gebleken dat de doelbereiking wisselend is. En uit paragraaf 6.4.2 blijkt dat er over de versterking van de functiemix in het po, vo en de salarismix in het mbo onderzoek is waaruit gepercipieerde effecten blijken. Zoals reeds is aangegeven wordt over de effecten van de versterking van de functie- of salarismix verschillend gedacht, zowel binnen als tussen de sectoren.

Hoe verhoudt dit zich tot de bijbehorende uitgaven voor hoofdlijn C? Gezien de omvang van het budget is de functiemix in het po en vo en de salarismix in het mbo het belangrijkst. Dit betreft circa € 102 miljoen in zowel 2013, 2014 als 2015.

Kunnen we stellen dat als gevolg van de voortzetting van de functiemix in het po en vo er instroom in hogere schalen is gerealiseerd? In het po is er inderdaad sprake van een hogere instroom in de hogere salarisschaal LB. Voor het vo is de in eerste instantie ingezette groei in 2012 nagenoeg tot stilstand gekomen. Voor beide sectoren zijn onder instrument 13 knelpunten genoemd die verdere groei belemmeren. Als gevolg van de salarismix in het mbo is er, zoals onder instrument 13 al is aangegeven verschil te zien tussen gebieden buiten de Randstad en binnen de Randstad. Overigens is bij de laatst bekende meting een daling te zien, zowel binnen als buiten de Randstad, in het percentage LC- en LD- schalen. Het lijkt erop dat de ingezette gelden daar zijn ingezet waar ze nodig waren, maar dat deze groei tot stilstand is gekomen als gevolg van onder meer financiële onduidelijkheden.

Er is vooralsnog geen informatie of de huidige functie- en salarismix heeft geleid tot de beoogde aantrekkende werking op aspirant-leraren en tot behoud van goede leraren die anders het onderwijs zouden hebben verlaten. Er is derhalve geen uitspraak mogelijk over de doelmatigheid van de ingezette middelen.

7 Scholen maken resultaten inzichtelijk en worden aangesproken op hun prestaties waarvoor heldere normen zijn geformuleerd

Samenvatting
Dit hoofdstuk bevat een samenvatting van de beleidsdoorlichting 'Scholen maken resultaten inzichtelijk en worden aangesproken op hun prestaties waarvoor door de overheid heldere normen zijn geformuleerd'. Deze doorlichting is in 2014 afgerond en aangeboden aan de Tweede Kamer.[305] *Paragraaf 7.1 beschrijft de beleidstheorie, paragraaf 7.2 de realisatie van de beleidsdoelen per hoofdlijn van beleid en paragraaf 7.3 de implementatie en effectiviteit en doelmatigheid van de beleidsinstrumenten.*

7.1 Het beleid

7.1.1 Aanleiding van het beleid en verantwoordelijkheid Rijksoverheid

De algemene aanleiding voor het beleid, en in het bijzonder de beleidsagenda 2012, en de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid is beschreven in hoofdstuk 3. Onderdeel van deze beleidsagenda is het zichtbaar maken van resultaten, als voorwaarde voor betere prestaties. Docenten, schoolleiders en instellingen kunnen zich met elkaar vergelijken, van elkaar leren en zich op grond daarvan verbeteren. Ook kunnen ouders, leerlingen, studenten, bedrijfsleven, de samenleving en de overheid zich een oordeel vormen over de kwaliteit van instellingen en die met elkaar vergelijken. Vanuit haar stelselverantwoordelijkheid formuleert de overheid ambitieuze streefdoelen en heldere normen. Ze creëert voorwaarden, met centrale toetsen, examens en toezicht, zodat scholen hun prestaties zichtbaar maken.

7.1.2 Beoogde beleidsdoelen

In het beleid worden vier hoofdlijnen onderscheiden hoe resultaten beter zichtbaar kunnen worden gemaakt en om te zorgen dat belanghebbenden onderwijsinstellingen hierop kunnen aanspreken. Om dit mogelijk te maken heeft OCW diverse instrumenten ingezet die globaal in twee categorieën zijn in te delen:
- Toetsen, normen en toegevoegde waarde (uitgewerkt in de Hoofdlijnen C en D)
- Inzichtelijk maken van onderwijsresultaten door instellingen voor alle belanghebbenden (uitgewerkt in de hoofdlijnen A en B).

Toetsen, normen en toegevoegde waarde

Een voorwaarde voor de werking van de hiervoor beschreven mechanismen is dat er instrumenten zijn om de kwaliteit van het onderwijs in kaart te brengen. Dit is één van de redenen dat in de beleidsagenda 2012 werd aangekondigd dat er een centrale eindtoets zou komen in 2013 in het primair onderwijs. Het speciaal basisonderwijs moet volgen in het voorjaar van 2015. Er komen landelijke examens voor taal en rekenen in het middelbaar beroepsonderwijs en een diagnostische toets in de onderbouw van het voortgezet onderwijs voor Nederlands en wiskunde.
De hiervoor beschreven mechanismen werken alleen goed als de getoonde onderwijsresultaten toerekenbaar zijn aan de onderwijsinstelling waar zij

[305] de beleidsdoorlichting 'Scholen maken resultaten inzichtelijk', een bijlage bij de brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 18 december 2014, Kamerstuk 31 511, nr. 12.

betrekking op hebben. Een groot deel van toetsscores wordt verklaard door de achtergrondkenmerken van leerlingen en is in die zin niet toerekenbaar aan de onderwijsinstelling. De onderwijsinstelling kan dan door selectie de toetsscores kunstmatig proberen te verhogen. Om een maatstaf te ontwikkelen waarin toetsscores met deze informatie worden genuanceerd is in de beleidsagenda 2012 aangekondigd in 2012 pilots toegevoegde waarde in het basisonderwijs uit te voeren waarin ook een begintoets voor het basisonderwijs wordt ontwikkeld.

Lang niet alle aspecten van het onderwijs laten zich echter vangen in een toetsscore. Zo heeft OCW ervoor gekozen om aan te sturen op een jaarlijkse meting van de tevredenheid van het bedrijfsleven, studenten en docenten in het mbo en moet er meer inzicht komen in de overhead binnen het mbo. Een andere uitdaging is om inzichtelijk te maken wat de kwaliteit is van onderwijsvormen waar toetsen niet gebruikelijk zijn. Daarom moeten beroepsgerichte examens voldoen aan een landelijk keurmerk, worden in het voortgezet speciaal onderwijs kerndoelen ingevoerd in 2012 en krijgt de onderbouw van het voortgezet onderwijs kennisbases voor vakken zonder centrale toetsing. OCW vond niet alleen onderlinge vergelijkbaarheid belangrijk, maar wou ook in overleg met de sector afspreken wat 'goede' resultaten zijn. Dit is natuurlijk tijd- en contextgebonden, daarom heeft OCW ervoor gekozen streefdoelen met de sector af te spreken.

Inzichtelijk maken van onderwijsresultaten door alle instellingen voor belanghebbende

Met de PO-Raad is afgesproken dat in 2013 Vensters PO zou worden ingevoerd (in navolging van Vensters voor Verantwoording in het voortgezet onderwijs). Dit instrument brengt de beschikbare informatie over onderwijsresultaten handig bij elkaar op een website en maakt het eenvoudig om vergelijkingen te maken tussen scholen. Dit is makkelijker dan het doornemen van een stapel schoolgidsen of jaarverslagen. Dit kan ook op een goedkope manier door de informatie die OCW al heeft (zoals toetsscores) beschikbaar te stellen en scholen dit te laten aanvullen met bij de scholen beschikbare informatie, zoals de tevredenheid van leerlingen. Daarnaast laat de ervaring in het voortgezet onderwijs zien dat dit instrument ook makkelijk aangepast kan worden voor de verschillende belanghebbenden. Zo bestaat in het voortgezet onderwijs het ManagementVenster, waarmee instellingen zich kunnen vergelijken met informatie die niet geschikt is om openbaar te maken maar wel waardevol om onderlinge vergelijkingen te maken en daarvan te leren en de dialoog aan te gaan met diverse belanghebbenden.

7.1.3 Beleidsinstrumenten

Voor het realiseren van de hierboven genoemde doelstelling heeft OCW de volgende instrumenten ingezet. Deze hoofdlijnen dienen in samenhang te worden bezien, waarbij opbrengsten uit de hoofdlijnen C en D input zijn voor de instrumenten onder de hoofdlijnen A en B.

Hoofdlijn A: Docenten, schoolleiders en instellingen kunnen zich met elkaar vergelijken, van elkaar leren en zich op grond daarvan verbeteren.

1. ManagementVenster (VO), VenstersPO (PO)
2. MBO Benchmark
3. Diagnostische tussentijdse toets onderbouw voor Nederlands en wiskunde

Hoofdlijn B: Ouders, leerlingen, studenten, bedrijfsleven, samenleving en overheid kunnen zich een oordeel vormen over de kwaliteit van instellingen en die met elkaar vergelijken.

4. Vensters voor Verantwoording (incl. Schoolkompas) (VO), VenstersPO (PO)
5. Stimuleren ouderbetrokkenheid (PO, VO en MBO)
6. JOB-monitor, Geïntegreerd Jaardocument en Studie in cijfers mbo.
7. Stichting Studiekeuze en Studiebijsluiter voor het HO.

Hoofdlijn C: Vanuit haar stelselverantwoordelijkheid formuleert de overheid ambitieuze streefdoelen en heldere normen.

8. Voor po, vo en mbo streefniveaus en doelstellingen in de begroting.
9. Kwaliteitsafspraken in het mbo met streefdoelen.
10. Prestatieafspraken in het ho

Hoofdlijn D: De overheid creëert voorwaarden, met centrale toetsen, examens en toezicht, zodat scholen hun prestaties zichtbaar maken.

11. Verplichte rekentoets
12. Ontwikkelen methode om toegevoegde waarde (van onderwijsinstelling) in kaart te brengen in po en vo
13. Eindtoets in het po.
14. Mbo: invoering landelijke examinering Taal en rekenen.

7.1.4 Specifieke uitgaven naar beleidsinstrumenten

In de tabel hierna zijn de uitgaven voor specifieke instrumenten weergegeven. Dit betreft een opgave van de OCW directies.

getallen in mln euro

Voor specifieke beleidsinstrumenten	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Beleidsinstrumenten						
PO, VO, MBO: Ouderbetrokkenheid	3,7	2,9	1,2	1,4	0,2	1,1
PO: Vensters PO[1]			0,7	2,1	2,2	0,3
PO: Centrale eindtoets (onderdeel van BD1)			(0,4)	(1,2)	(3,0)	
PO: Leerwinst en toegevoegde waarde			1,5	0,5	0,0	0,0
VO: Vensters[3]	1,8	3,0	2,0	1,0	1,0	1,0
VO: Tussentijdse toets (onderdeel van BD2)			(4,0)	(6,0)	(6,0)	
VO: Toegevoegde waarde			0,5	0,5		
VO: Rekentoets[4]				5,0		
MBO: Subsidie MBO-Raad (Benchmark)			0,0	0,0	0,0	0,0
MBO: Studiebijsluiter				0,0	0,2	0,1
MBO: Subsidie JOB-Monitor			0,2	0,2	0,2	0,2
MBO: Subsidie BPV monitor					0,2	0,0
HO: Prestatieafspraken (ongespecificeerd)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)
HO: Kosten Review-commissie			1,6	1,0	1,0	0,8
HO: Studiebijsluiter				0,1		
HO: Subsidie Studiekeuze (onderdeel van BD1)	2,4	2,4	2,5	2,5	2,3	2,2
Totaal	7,9	8,3	10,1	14,3	7,4	5,6

[1] In het kader van het bestuursakkoord PO zal € 1 miljoen structureel worden toegevoegd aan de lumpsum (materiële instandhouding) voor het informatiesysteem Vensters. In deze tabel is deze uitwerking niet opgenomen.
[2] Betreft voor 2014 een schatting van kosten. Kosten hebben betrekking op de ontwikkeling van de eindtoets (Cito), vergoeding voor CvTE voor beschikbaar stellen en verspreiden van de centrale toets, vergoeding andere aanbieders van toetsen, kosten van de expertgroep en de evaluatie.
[3] Subsidie voor de VO Vensters is vooral in de periode 2007-2010 verstrekt (totaal circa € 5,7 miljoen), betreft zowel de subsidie voor VO-Vensters, Schoolkompas en Management. Bedrag van € 2 miljoen is een laatste subsidie voor de bouw van VenstersVO. Vanaf 1-1-2013 is de lumpsum subsidie voor VO instellingen structureel verhoogd met in totaal € 1 miljoen voor de exploitatie van VO-Vensters. In de tabel is deze reeks ingepast.
[4] Schatting van de kosten voor de periode 2012-2014 voor subsidies aan SLA, Cito en CvTE voor respectievelijke het organiseren van de rekentoetswijzer, het produceren van de rekentoets en het coördineren van de rekentoetsafname (en het hele proces)

7.2 Realisatie beoogde doelen

Op basis van het beschikbare materiaal bij de vier hoofdlijnen van het beleid blijkt dat scholen en instellingen hun resultaten inzichtelijk maken en daarnaast werken aan het implementeren van andere instrumenten om dit inzicht verder te vergroten (toegevoegde waarde, ouderbetrokkenheid, in het mbo ontwikkeling van ‘MBO Transparant’, BPV monitor en Studie in cijfers mbo en VenstersPO).

7.3 Implementatie, effectiviteit en doelmatigheid beleidsinstrumenten

7.3.1 Implementatie en effectiviteit beleidsinstrumenten

De doorlichting toont aan dat alle instrumenten uit de beleidsdoelstelling zijn ontwikkeld en geïmplementeerd (dit laatste nog niet voor een methode voor toegevoegde waarde). Bij de keuze voor de instrumenten blijkt dat de prestatieafspraken in het ho op basis van een afweging door de commissie Veerman tot stand zijn gekomen. De Vensters in het po en vo zijn, om het draagvlak te vergroten, in samenwerking met de sectorraden ontwikkeld.

Bij de keuze voor de andere genoemde instrumenten heeft geen geëxpliciteerde afweging of vergelijking met alternatieve instrumenten plaatsgevonden op basis van doeltreffendheid of doelmatigheid. Dit geldt met name voor de instrumenten van de hoofdlijnen A en B. Ook blijkt uit deze doorlichting dat voor de instrumenten VenstersVO, ouder-betrokkenheid, Stichting Studiekeuze en Studiebijsluiter HO en prestatie afspraken HO monitoring onderzoek beschikbaar is over het gebruik. Van de instrumenten SK123 en de Studiebijsluiter is tevens onderzoek waaruit blijkt hoe het door de doelgroep (studenten) wordt gebruikt en welke effecten ze hebben in relatie tot andere voorlichtingsbronnen.

Voor de andere instrumenten van de hoofdlijnen A en B zijn geen onderzoeken voorhanden die inzicht geven in de mate waarin instrumenten door stakeholders ook daadwerkelijk worden gebruikt om zich een oordeel te vormen over de kwaliteit van instellingen en die met elkaar vergelijken. Tot slot ontbreekt het aan inzicht op het effect op de hogere doelstellingen om tot betere onderwijsprestaties te komen.

7.3.2 Doelmatigheid beleidsinstrumenten

Uit de doorlichting blijkt dat voor de inzet van de instrument relatief beperkte investeringen zijn gepleegd voor subsidies naast de aanpassingen in wet- en regelgeving voor met name toetsen en examens.

Ook blijkt uit deze doorlichting dat voor de instrumenten VenstersVO, ouder-betrokkenheid, Stichting Studiekeuze en Studiebijsluiter HO en prestatie afspraken HO monitoring onderzoek beschikbaar is over het gebruik. Van de instrumenten SK123 en de Studiebijsluiter is tevens onderzoek waaruit blijkt hoe het door de doelgroep (studenten) wordt gebruikt en welke effecten ze hebben in relatie tot andere voorlichtingsbronnen.

Voor de andere instrumenten van de hoofdlijnen A en B zijn geen onderzoeken voorhanden die inzicht geven in de mate waarin instrumenten door stakeholders ook daadwerkelijk worden gebruikt om zich een oordeel te vormen over de kwaliteit van instellingen en die met elkaar vergelijken. Het ontbreekt aan zicht op het effect op de hogere doelstellingen om tot betere onderwijsprestaties te komen. Wel zijn met de PO-Raad en VO-raad afspraken gemaakt om in 2015 een onderzoek uit te voeren naar bekendheid en tevredenheid van Vensters bij ouders.
De evaluatie betreft de periode 2012-2014, deze korte evaluatieperiode verklaart dat veel onderzoek nog niet beschikbaar kan zijn.

Vanuit de doelstellingen van de hoofdlijnen C en D, met uitzondering van de prestatieafspraken in HO en MBO, is monitoring niet aan de orde omdat het gaat om het realiseren van toetsen en examens en het benoemen van streefniveaus en doelstellingen.

De reikwijdte van deze doorlichting is vanuit de doelstelling begrenst tot het vaststellen dat docenten, schoolleiders en instellingen zich met elkaar kunnen vergelijken, van elkaar leren en zich op grond daarvan verbeteren, ouders, leerlingen, studenten, bedrijfsleven, samenleving en overheid kunnen zich een oordeel vormen over de kwaliteit van instellingen en die met elkaar vergelijken, dat de overheid ambitieuze streefdoelen en heldere normen formuleert en voorwaarden creëert, met centrale toetsen, examens en toezicht, zodat scholen hun prestaties zichtbaar maken. De insteek is hiermee vrij instrumenteel en gebaseerd op beleidsonderzoek waaruit blijkt dat toetsen, het vaststellen van streefdoelen en ambities en het inzichtelijk maken van prestaties randvoorwaarden zijn voor een goed functionerend onderwijsstelsel.

8 Doelmatigheid en focus op het onderwijs

Samenvatting

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de beleidsdoelstelling 'Doelmatigheid en focus op het onderwijs': wat zijn de beoogde specifieke doelen en op welke wijze, via de inzet van welke instrumenten, moeten die doelen gerealiseerd worden en welk budget wordt daarvoor ingezet? Daarbij worden drie hoofdlijnen van beleid onderscheiden: A. instellingen moeten zich met zo min mogelijk last kunnen concentreren op het onderwijs; B. verminderen van regelgeving voor onderwijsinstellingen en vergroten van de regelruimte; C. doelmatiger aanbod van opleidingen. Per beleidslijn wordt beoordeeld in welke mate de beoogde beleidsdoelen zijn gerealiseerd, of de beoogde instrumenten ook daadwerkelijk zijn geïmplementeerd en welke informatie er is over de effectiviteit en doelmatigheid van deze instrumenten. De samenvattingen van de drie beleidslijnen zijn hieronder opgenomen.

Hoofdlijn A: minder last voor instellingen en concentreren op het onderwijs

De beoogde doelen bij hoofdlijn A zijn ten dele gerealiseerd. De bureaucratie is verminderd. Hoewel specifieke informatie over de afname van de administratieve last ontbreekt, is het aannemelijk dat het verminderen van een aantal specifieke subsidies en uitvoeringsorganisaties de administratieve last voor instellingen heeft verminderd.

Vooralsnog is er geen eenduidige informatie beschikbaar over de mate waarin de invoering van de prestatiebox voor po en vo en de kwaliteitsafspraken voor mbo hebben geleid tot een betere focus van instellingen op hun primaire proces en of deze middelen door instellingen zijn ingezet om de kwaliteit te verhogen. Ook ontbreekt er nog informatie over het effect van de vereenvoudiging van de bekostiging in het mbo op de vermindering van de administratieve lasten voor instellingen. De vereenvoudiging van de bekostiging voor het VO zal waarschijnlijk in 2018 plaatsvinden.

De verantwoording door instellingen over de bereikte resultaten, de besteding van de middelen uit de prestatiebox, en ook de kwaliteitsafspraken lopen via het reguliere jaarverslag van de schoolbesturen. Met de invoering van prestatiebox in po en vo en de kwaliteitsafspraken in het mbo kunnen middelen door de instellingen gericht worden ingezet. Schoolbesturen maken een autonome afweging, hoe zij de doelen van het bestuursakkoord willen realiseren. De planlasten en verantwoordingslasten voor scholen worden daarmee beperkt.

Met hoofdlijn A is geen budget op de rijksbegroting gemoeid. Het beleid is er op gericht om de administratieve last voor onderwijsinstellingen te verminderen en daarmee de doelmatigheid te vergroten. Het is niet aannemelijk dat de ingezette instrumenten leiden tot een hogere administratieve last.

Hoofdlijn B: verminderen van de regelgeving en vergroten van de regelruimte

De beoogde doelen bij de hoofdlijn B worden ten dele gerealiseerd. Aan de vermindering, vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving en

bureaucratie wordt, met resultaat gewerkt. In de afgelopen periode zijn de volgende verbeteringen gerealiseerd:

- *Invoering passend Onderwijs;*
- *Vernieuwde benadering onderwijstijd mbo;*
- *Afschaffen vierde handtekening praktijkovereenkomst mbo;*
- *Overheveling verantwoordelijkheid buitenonderhoud primair onderwijs;*
- *Kwaliteitsafspraken mbo;*
- *Modernisering onderwijstijd vo;*
- *Modernisering Participatiefonds;*
- *Modernisering Vervangingsfonds;*
- *Aanpak knelpunten fusietoets;*
- *Experiment prestatiebekostiging ho;*
- *Onderlinge afstemming van de werkprocessen van NVAO, Inspectie en Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek.*

Echter de vermindering van regeldruk is hiermee nog niet klaar. In de Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017 zijn tevens nog lopende verbeteracties opgenomen. Deze vallen uiteen in zes thema's: aanpassing van wet- en regelgeving, aanpak van concrete belemmeringen, ruimte voor experimenten, aanspreken andere actoren en afstemming nieuwe regels met het veld.

Instrumenten om te komen tot meer sectoroverstijgende samenwerking in krimpregio's zoals 'Verruiming mogelijkheid tot uitbesteding van leerlingen in het VO' en 'Experiment gezamenlijke profielen in het vmbo-t, havo en vwo' moeten nog starten. Vooralsnog is er geen informatie over de effecten en doelrealisatie van meer sectoroverstijgende samenwerking in krimpregio's beschikbaar.

Met hoofdlijn B is relatief weinig budget op de rijksbegroting gemoeid. Het beleid er juist op gericht om de doelmatigheid te vergroten. Het is niet aannemelijk dat de ingezette instrumenten leiden tot een hogere administratieve last voor de onderwijsinstellingen.

Hoofdlijn C: doelmatiger aanbod van opleidingen

Het realiseren van de doelen behorende bij hoofdlijn C geeft met name in het ho een positief beeld te zien. Voor het mbo is nog geen informatie over doelrealisatie beschikbaar en zijn ook de instrumenten 'herziening kwalificatiestructuur' en 'beleidsregel doelmatigheid mbo' nog niet geïmplementeerd.

De instrumenten in het ho voor een doelmatiger aanbod van opleidingen zijn allemaal geïmplementeerd. De differentiatie in opleidingsaanbod voor een betere aansluiting op de behoeften van studenten en arbeidsmarkt, sectorplannen in HO, de beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs, arbeidsmarktinfo en de Associate-degreeprogramma hebben volgens de Reviewcommissie Hoger Onderwijs[306] *en de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs*[307] *(CDHO) een positief effect op de doelmatigheid. Hoewel nog geen informatie beschikbaar is over de effectiviteit van deze instrumenten is het aannemelijk dat deze instrumenten wel bijdragen aan een doelmatiger aanbod van opleidingen. Macrodoelmatigheid in het ho richt zich op een aanbod dat beter aansluit bij behoeften van studenten, werkgevers, wetenschap en de maatschappij.*

[306] De Reviewcommissie adviseert de Staatssecretaris over prestatieafspraken die het Kabinet met elke individuele bekostigde hogeschool en universiteit heeft gemaakt.

[307] De CDHO adviseert de Minister van OCW en de Staatssecretaris van EZ gevraagd en ongevraagd over de doelmatigheid van het bekostigde hoger onderwijsaanbod.

In het mbo is doelstelling vooral gericht op het verminderen van het aantal kwalificaties/uitstroomdifferentiaties. De afzonderlijke instrumenten in het mbo zoals 'vermindering van kwalificaties/uitstroomdifferentiaties' en 'beleidsregel doelmatigheid mbo' moeten nog worden geïmplementeerd. De wijziging van de WEB, die beoogt een verbetering van de doelmatigheid van opleidingen te bevorderen, is al wel geïmplementeerd. Daarnaast is ook met 'studie in cijfers' de arbeidsmarktinformatie verbeterd, maar er is nog geen onderzoek beschikbaar over het effect en het gebruik van deze informatie. De ombuigingsgesprekken die in het mbo worden gevoerd zijn beperkt effectief. Het ROA constateert dat tussen de 4 en maximaal 10% van de respondenten (mbo-bol instromers) door een studiekeuzegesprek ombuigen naar een andere studie. Voor alle voornoemde instrumenten geldt dat geen informatie beschikbaar is die inzicht geeft in de mate waarin de ingezette instrumenten hebben bijgedragen aan het realiseren van een doelmatiger aanbod van opleidingen en/of een betere aansluiting op de arbeidsmarkt. Voor de wijziging van de WEB, die beoogt een verbetering van de doelmatigheid van opleidingen te bevorderen, is een evaluatie voorzien over vijf jaar.

Voor het uitvoeren van de maatregelen (differentiatie opleidingenaanbod en beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs) kunnen ho instellingen gebruik maken van middelen uit de prestatieafspraken. Het experiment prestatiebekostiging ho wordt in 2017 geëvalueerd.

BESCHRIJVING BEVINDINGEN: BELEIDSDOELSTELLING DOELMATIGHEID EN FOCUS

Paragraaf 8.1 expliceert de beleidstheorie die is gehanteerd bij de vormgeving van het beleid. Vervolgens wordt in paragraaf 8.2, 8.3 en 8.4 per beleidslijn beoordeeld in welke mate de beoogde beleidsdoelen zijn gerealiseerd, of de beoogde instrumenten ook daadwerkelijk zijn geïmplementeerd en welke informatie er is over de effectiviteit en doelmatigheid van deze instrumenten. De samenvatting is hierboven opgenomen.

8.1 Het beleid

8.1.1 *Aanleiding van het beleid en verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid*

Scholen en instellingen zijn te veel tijd kwijt aan administratieve taken waardoor zij zich niet goed kunnen concentreren op het onderwijs. Uit een onderzoek van B&A consulting in opdracht van Actal (Adviescollege toetsing administratieve lasten)[308] blijkt, dat een onderwijsinstelling aan verschillende instanties verantwoording moet afleggen, zoals het ministerie van OCW, de Onderwijsinspectie, overige ministeries, gemeente, schoolbestuur en de ouders. Het gaat dan om verantwoording over de bekostiging, onderwijsprestaties, eigen personeel en de zorgplicht. Alleen al in het papierwerk voor het ministerie van OCW ging volgens het rapport voor 130 miljoen euro aan mensuren zitten.

Op 8 juli 2013 heeft de minister van OCW een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin zij aangaf hoe de regeldruk in het onderwijs moet worden

[308] B&A Consulting (2010), *Schoolleiders ontketend*

aangepakt[309]. De ambitie om de regeldruk in het onderwijsdomein te verminderen sluit aan bij het regeerakkoord en maakt deel uit van de kabinetsbrede aanpak van regeldruk.
Mede namens de onderwijssectoren is op 18 december 2014 de Regeldrukagenda Onderwijs 2014 – 2017 aan de Tweede kamer aangeboden.[310] Deze agenda is een uitwerking van de afspraak uit het Nationaal Onderwijsakkoord om per sector een project in te richten waarin de sectororganisaties en vakbonden in samenwerking met OCW in kaart brengen welke knelpunten zich binnen de sector voordoen. In de tripartiete sectorale werkgroepen (voor het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs) zijn deze knelpunten geïnventariseerd en vervolgens voorzien van concrete oplossingsrichtingen. De Regeldrukagenda Onderwijs is geen beleidsinstrument maar bevat wel per sector knelpunten en oplossingen om te komen tot vermindering van administratieve last bij scholen en instellingen.

De administratieve last die scholen en instellingen ondervinden, wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door voorschriften en regels van de (rijks)overheid. Door het wegnemen van onnodige regelgeving en vereenvoudiging van wet- en regelgeving krijgen scholen en instellingen meer ruimte om zich volledig te kunnen concentreren op hun primaire taken. Naast het verminderen van de regeldruk is het beleid gericht op het realiseren van minder (kleine) opleidingen. Een kleiner aanbod van opleidingen vermindert de kans tot versnippering van de middelen (financiën en personeel) en dus tot minder doelmatige inzet van deze middelen. Daarnaast wordt met een kleiner opleidingenaanbod en een beter profiel van de opleidingen het risico verminderd dat studenten de verkeerde studie kiezen en daardoor sneller afhaken.

8.1.2 Beoogde beleidsdoelen

Het kabinet wil meer doelmatigheid en focus op het onderwijs zodat onderwijsinstellingen zich met zo min mogelijk bureaucratische last kunnen concentreren op het onderwijs. Verder streeft het kabinet naar een doelmatiger aanbod van opleidingen. En tot slot komt er naast minder bureaucratie meer onderwijskundige regelruimte.

Deze doelstellingen worden op grond van het onderliggende beleid nader geconcretiseerd, zodat in het vervolg van deze beleidsdoorlichting vastgesteld kan worden in hoeverre de doelstellingen in 2015 ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

A. Instellingen moeten zich met zo min mogelijk last kunnen concentreren op het onderwijs (via vereenvoudiging bekostiging van instellingen)

De bekostiging van de instellingen wordt vereenvoudigd. Hierover zijn afspraken gemaakt in de recent afgesloten sectorakkoorden. Door deze vereenvoudiging weten de instellingen tijdig waar zij financieel aan toe zijn en hebben zij meer tijd om de beschikbare middelen doelmatig en doeltreffend in te zetten voor het onderwijs.

Door het aantal subsidiestromen en uitvoeringsorganisaties terug te dringen, kan de aandacht en energie van instellingen, uitvoeringsorganisaties en OCW beter worden gefocust op de primaire taak van het onderwijs. Leren moet centraal staan. Overheidsgeld dat bestemd is voor onderwijs moet met zo min mogelijk bureaucratie naar de scholen, die worden ondersteund door een effectieve en efficiënte (dus kleinere) ondersteuningsstructuur.

[309] OCW, *Aanpak regeldruk onderwijs* (2013)
[310] OCW, *Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017*, Kamerstuk 29 515, nr. 356 (2014)

Als SMART-doelstellingen zijn geformuleerd:
- Minder bureaucratie; verminderen, verbeteren of vereenvoudigen van regels.
- Betere focus instellingen op hun primaire taak.
- Vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek.
- Middelen worden gericht ingezet om de kwaliteit te verhogen.

B. Vermindering van regelgeving voor onderwijsinstellingen en vergroten van de regelruimte

De regelgeving voor onderwijsinstellingen wordt verminderd, hierdoor ontstaat ruimte voor instellingen om bijvoorbeeld met sectoroverstijgende samenwerking in regio's waar de bevolking krimpt te kunnen experimenteren. Vermindering van regelgeving en tegelijkertijd vergroting van de onderwijskundige regelruimte moet leiden tot betere inzet van het beschikbare personeel in het onderwijs en uiteindelijk tot hogere kwaliteit van het onderwijs. Ook Passend Onderwijs is gericht op een betere samenwerking in de regio.

In het hoger onderwijs zijn eerder al gesprekken met het veld gevoerd over deregulering in breder perspectief waarna verschillende acties zijn ondernomen. Voorbeelden hiervan zijn het wegnemen van knelpunten gericht op doeltreffend gebruik van gegevens, zoals BRON HO en het diplomaregister, betere voorlichting en het uitwisselen van best practices tussen instellingen.
De ruimte om winst te boeken is echter beperkt wanneer bestaande arrangementen en taken van toezichthoudende en uitvoeringsorganisaties ongewijzigd blijven. Daarom worden voor de lange termijn stappen gezet voor het verminderen van de regeldruk door met het hoger onderwijsveld in gesprek te gaan over de mogelijkheden tot herijking van de bestuurlijke verhoudingen in het hoger onderwijs. In de Kamerbrief 'Accreditatie op maat' van 1 juni 2015 is de visie op de bestuurlijke verhoudingen opgenomen, waarbij de ambitie is opgenomen dat instellingen meer ruimte krijgen om sneller in te kunnen spelen op veranderingen in hun omgeving. Uit de evaluatie van het accreditatiestelsel blijkt dat instellingen hoge lasten ervaren in relatie tot het accreditatieproces. Naar aanleiding van deze evaluatie en de motie Rog zijn stappen gezet om de lasten die instellingen ervaren te verminderen.

Als SMART-doelstellingen zijn geformuleerd:
- Meer sectoroverstijgende samenwerking in krimpregio's.
- Minder bureaucratie; verminderen, verbeteren of vereenvoudigen van regels.
- Samenwerkingsverband passend onderwijs doelmatiger.

C. Doelmatiger aanbod van opleidingen

Een kleiner aanbod van opleidingen vermindert de kans tot versnippering van de middelen (financiën en personeel) en dus tot minder doelmatige inzet van deze middelen. Daarnaast wordt met een kleiner opleidingenaanbod en een beter profiel van de opleidingen het risico verminderd dat studenten de verkeerde studie kiezen en daardoor sneller afhaken.

In het mbo wordt het aantal kwalificaties en uitstroomdifferentiaties verminderd. Het wetsvoorstel hiertoe is onlangs aangenomen door de Eerste Kamer.[311] Het verminderen van het aantal kwalificaties en uitstroomdifferentiaties moet leiden tot een betere organiseerbaarheid, grotere groepen en daarmee een doelmatigere besteding van de middelen. Tevens wordt hiermee beoogd een betere aansluiting van het opleidingenaanbod op de arbeidsmarkt en een doelmatigere spreiding van het opleidingenaanbod te realiseren. Daartoe is sinds 1 augustus 2015 de wet macrodoelmatigheid mbo van kracht.

[311] Kamerstuk 34 160 (2014-2015)

Het in de beleidsagenda 2012 aangekondigde speciaal arrangement voor mbo-studenten vanaf 30 jaar die de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) volgen is teruggedraaid.

Kerndoelen van het macrodoelmatigheidsbeleid in het hoger onderwijs zijn: dat er een opleidingsaanbod ontstaat dat aansluit bij de behoeften van studenten, werkgevers, wetenschap en de maatschappij in den brede, dat het opleidingsaanbod doelmatig tot stand komt, én dat een goede toegankelijkheid geborgd is. Hiertoe wordt sinds 2003 gewerkt met de beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs, waar het gaat om de toelating van nieuwe opleidingen tot het bekostigde stelsel. Door middel van sectorale verkenningen en analyses wordt ook het bestaande aanbod geijkt.

Met de Vereniging Hogescholen is in het Hoofdlijnenakkoord (2011) afgesproken dat het onderwijs periodiek wordt doorgelicht in sectorale verkenningen. Doel hiervan is de beoordeling van de aansluiting op maatschappelijke ontwikkelingen en de wensen van het werkveld. Deze sectorale verkenningen kunnen aanleiding zijn om het onderwijsaanbod in de betreffende sector tegen het licht te houden en bijvoorbeeld kleine opleidingen onder te brengen in bredere opleidingen of bij onvoldoende maatschappelijke relevantie op te heffen.

Als SMART-doelstellingen zijn geformuleerd:
- Doelmatiger spreiding en organiseerbaarheid van opleidingenaanbod in het mbo.
- Opleidingenaanbod in ho sluit beter aan bij behoeften student, werkgevers, wetenschap en de maatschappij.
- Betere aansluiting op de arbeidsmarkt. In de beleidsagenda zijn hiervoor per sector streefwaarden (SW) opgenomen en is een beginwaarde (BW) vastgesteld.

Tabel: Streefwaarde per sector

	Sector	BW (jaartal)	SW (jaartal)
Percentage leerlingen in de beroepsgerichte leerweg van het vmbo dat kiest voor techniek	vo	23% (2012)	-
Aandeel mbo-studenten techniek	mbo	28% (2011)	30% (2016)
Aandeel afgestudeerden bètatechniek incl. snijvlakopkleidingen	hbo	18% (2011	19% (2016)
	wo	21% (2012	22% (2016)

Bron: OCW beleidsagenda 2014

8.1.3 *Beleidsinstrumenten*

A. Instrumentarium instellingen moeten zich met zo min mogelijk last concentreren op het onderwijs

Vereenvoudiging en modernisering bekostiging mbo en vo
De bekostiging van de instellingen wordt vereenvoudigd. Door deze vereenvoudiging weten de instellingen tijdig waar zij financieel aan toe zijn en hebben zij meer tijd om de beschikbare middelen doelmatig en doeltreffend in te zetten voor het onderwijs.

Voor het ho zijn vanaf 2012 geen grote wijzigingen geweest in de bekostiging voor het hoger onderwijs. In 2011 is het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 gewijzigd ten behoeve van een nieuw stelsel voor financiering van het hoger onderwijs. Het stelsel is toen vereenvoudigd door verschillen in de bekostiging tussen hogescholen en universiteiten op te heffen, en door over te stappen van een

complexe telling van eerstejaars- en onderwijsvragende studenten naar een telling van het aantal ingeschreven studenten, onderwijsopslag en diploma's en een bekostiging van een bachelor en een master voor de nominale duur van de studie. Daarbij tellen voor de bekostiging alleen studenten mee die binnen de nominale studieduur studeren. Daarmee wordt recht gedaan aan de jaarlijkse kosten die onderwijsinstellingen maken en is tevens de bekostiging meer transparant geworden. De diploma bekostiging is sterk verlaagd t.o.v. van de eerdere bekostigingsmodellen, maar geeft nog steeds een goede prikkel tot studiebegeleiding gericht op afstuderen.

Vermindering aantal subsidies en uitvoeringsorganisaties

In de brief van 8 april 2011 aan de Tweede Kamer gaf de minister van OCW aan hoe zij het beleid met betrekking tot onderwijssubsidies wilde herzien. [312] De uitgangspunten bij de herziening van het subsidiebeleid zijn:

- Focus op de kerntaken van het stelsel;
- Vermindering in beleidsprioriteiten;
- Vereenvoudiging bekostiging.

Invoering van een prestatiebox in het po en vo

De invoering van een prestatiebox in het po, vo en mbo zal de onderwijskwaliteit doen toenemen. [313] Bij de inzet van het geld uit de prestatiebox is sprake van bestedingsvrijheid. Dit betekent dat schoolbesturen een autonome afweging kunnen maken, hoe zij de doelen van het bestuursakkoord willen realiseren. De planlasten en verantwoordingslasten voor schoolbesturen worden daarmee beperkt en schoolbesturen krijgen de ruimte om zelf te werken aan de onderwijskwaliteit op hun scholen. Verantwoording over de bereikte resultaten en de besteding van de middelen uit de prestatiebox lopen via het reguliere jaarverslag van de schoolbesturen. Van scholen en instellingen wordt verwacht dat de middelen voor de prestatiebox gericht worden ingezet om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen.

Invoering Kwaliteitsafspraken in het mbo

In het mbo zijn vanaf 2014 extra middelen (investeringsbudget en resultaatafhankelijk budget) beschikbaar gesteld met als doel de kwaliteit van het mbo-onderwijs te verbeteren door instellingen te stimuleren op maat in hun onderwijs te investeren en hen te prikkelen hun onderwijsopbrengsten te verhogen. In de kwaliteitsafspraken MBO zijn deze afspraken uitgewerkt.

B. Instrumentarium vermindering van regelgeving voor onderwijsinstellingen en vergrote van de regelruimte

Invoering Wet Passend Onderwijs

Door de invoering van de wet passend onderwijs krijgen scholen die samenwerken in een samenwerkingsverband geld om het onderwijs te regelen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. De samenwerkende scholen maken een plan om er met dat geld voor te zorgen dat iedere leerling binnen het samenwerkingsverband passend onderwijs krijgt. Het idee daarbij is dat scholen binnen een samenwerkingsverband heel gericht kunnen nagaan wat er nodig is voor hun leerlingen en op maat ondersteuning kunnen organiseren.

Onderzoek OCW en regeldruk

In de beleidsagenda 2012 heeft de minister van OCW aangekondigd een onderzoek te doen naar de beleving van regeldruk onder leraren. Op 6 juli 2012 bood de minister van OCW de uitkomsten van dit onderzoek aan de Tweede

[312] OCW, *Herziening subsidiebeleid onderwijssubsidies,* Kamerstuk 32 500-VIII-160 (2010-2011)
[313] Voor de invoering van de Kwaliteitsafspraken in het MBO had het MBO ook een prestatiebox

kamer.[314] [315] Het onderzoek heeft zich gericht op de vraag hoe leraren bureaucratie en administratieve taken ervaren in relatie tot hun opvattingen over professionaliteit als leraar. Anders geformuleerd: welke administratieve taken vinden leraren behoren tot hun taken en zitten bureaucratische regels volgens leraren hun professioneel handelen in de weg?

Regeldruk Agenda Onderwijs 2014-2017
Op 18 december 2014 bood de minister van OCW, mede namens alle ondertekenaars uit het onderwijsveld, de Regeldrukagenda Onderwijs 2014 – 2017 aan de Tweede Kamer aan.[316] Deze agenda is een uitwerking van de afspraak uit het Nationaal Onderwijsakkoord om per sector een project in te richten waarin de sectororganisaties en vakbonden in samenwerking met OCW in kaart brengen welke knelpunten zich binnen de sector voordoen. In de tripartiete sectorale werkgroepen (voor het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs) zijn deze knelpunten geïnventariseerd en vervolgens voorzien van concrete oplossingsrichtingen. In het Bestuursakkoord 2014 is een hele paragraaf gewijd aan regeldruk, administratieve lasten en werkdruk.[317]

Afschaffen vierde handtekening op de beroepspraktijkovereenkomst
De vierde handtekening bij de praktijkovereenkomst (POK) komt te vervallen. De kerngedachte is dat de vierde handtekening vervalt zodra er sprake is van een goede informatievoorziening over de POK’s via BRON. Met het wegvallen van de vierde handtekening van het kenniscentrum verdwijnt een extra handeling voor het in orde maken van de POK’s.

Doorontwikkeling van het accreditatiestelsel ho
Het accreditatieproces wordt verbeterd met als doel dat instellingen minder lasten ervaren, docenten meer eigenaarschap ervaren en de student meer centraal staat.

Pilot regelluwe scholen
In het onderwijs is er terecht veel aandacht voor het borgen van de basiskwaliteit. Regels en maatregelen zijn er vaak op gericht dat de kwaliteit van scholen op peil blijft of dat zwakke scholen er weer snel bovenop komen. Dat is belangrijk, want uiteindelijk zijn leerlingen de dupe als onderwijs onder de maat is. Deze regels zijn er niet voor niets. Tegelijkertijd zijn er signalen dat scholen meer ruimte wensen. Meer ruimte om eigen keuzes te maken en op die manier het beste onderwijs te bieden voor elke leerling. Goede scholen kunnen last hebben van regels die vooral bedoeld zijn om de basiskwaliteit te borgen. Deze pilot is er op gericht te bepalen waar extra ruimte wenselijk is. De pilot zal in schooljaar 2015-2016 starten en loopt vijf jaar. Hiermee krijgen scholen voldoende tijd om de geboden ruimte te benutten. Het doel van de pilots is om na te gaan hoe scholen omgaan met de geboden ruimte.

Verruiming mogelijkheid tot uitbesteding van leerlingen in het vo
De mogelijkheid tot uitbesteden van leerlingen wordt verruimd van 50% per schooljaar naar 50% per cursusduur. In veel gebieden met leerlingendaling proberen scholen door middel van samenwerking het onderwijsaanbod zo divers mogelijk te houden. Daarbij lopen ze soms tegen regelgeving aan. Om schoolbesturen meer ruimte te geven voor zulke samenwerking, start een experiment waarin de 50%-regel wordt verruimd.
Scholen krijgen de mogelijkheid om leerlingen maximaal de helft van hun hele opleiding aan een andere school te volgen, in plaats van maximaal de helft van

[314] B&A B.V., *Beleefde bureaucratie en professionaliteit onder leraren* (2012)
[315] OCW, *Vermindering regeldruk in het onderwijs*, Kamerstuk 33 000-VIII-216 (2011-2012))
[316] OCW, *Regeldrukagenda onderwijs 2014-2017*, Kamerstuk 29 515 nr. 356 (2014-2015)l
[317] OCW, *Bestuursakkoord mbo,* Kamerstuk 31524 nr. 212 (2013-2014)

elk schooljaar. Binnenkort gaat OCW in gesprek met het onderwijsveld over de duur van het experiment.

Experiment gezamenlijke profielen in vmbo-t, havo en vwo
Ook wordt een experiment opgezet waarin scholen gezamenlijk profielen in het vmbo-t, havo en vwo mogen aanbieden. In dit experiment, dat zes jaar zal duren, vervalt de verplichting voor scholen om alle profielen of alle sectoren aan te bieden, en kunnen zij onderling afspreken wie welke profielen of sectoren aanbiedt.
In geval van leerlingendaling blijkt het soms niet haalbaar voor schoolbesturen om alle profielen volledig aan te blijven bieden op vmbo-tl, havo en vwo. Met dit experiment wordt het mogelijk gemaakt dat scholen met leerlingendaling in de regio gezamenlijk de vier profielen aanbieden. Dit vergt een aanpassing van de wet. Om de effecten van een dergelijke maatregel eerst goed in kaart te brengen is een experiment gestart van zes jaar. Door experimentele verlichting van de verplichting vier profielen aan te bieden, krijgen schoolbesturen meer mogelijkheden om hun afdelingen voor vmbo-tl, havo en vwo in stand te houden als het leerlingenaantal daalt.

C. Instrumentarium doelmatiger aanbod van opleidingen

Herziening kwalificatiestructuur in het mbo
In het mbo wordt het aantal kwalificaties en uitstroomdifferentiaties verminderd.[318] Het verminderen van het aantal kwalificaties en uitstroomdifferentiaties moet een betere organiseerbaarheid, grotere groepen en daarmee een doelmatigere besteding van de middelen opleveren.

Wijziging WEB; verbetering macro-doelmatigheid opleidingen
Mbo-instellingen moeten onderling afspraken maken over het aanbod van opleidingen. Met de wet Macrodoelmatigheid wordt beoogd een betere aansluiting van het opleidingenaanbod op de arbeidsmarkt en een doelmatigere spreiding van het opleidingenaanbod te realiseren. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van het opleidingenaanbod bij onderwijsinstellingen ligt. Van onderwijsinstellingen wordt verwacht deze verantwoordelijkheid in nauw overleg en afstemming met het (regionale) bedrijfsleven en met (nabijgelegen) onderwijsinstellingen vorm te geven. Het zijn de onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven, die samen met andere belanghebbende partijen zoals de gemeenten, aan zet zijn om de gewenste verbeteringen tot stand te brengen.

Piliot 'Versterken doelmatigheid in het mbo'
Als onderdeel van het Actieplan mbo 'Focus op Vakmanschap 2011-2015' is in 2011 gestart met pilots voor het programma MBO15 Macrodoelmatigheid. De pilots worden ondersteund door het door OCW ingestelde Programma-management MBO15.

Differentiatie in opleidingsaanbod voor een betere aansluiting op de behoeften van studenten en arbeidsmarkt
Hbo-instellingen hebben de afgelopen jaren ook meer ruimte gekregen om opleidingen te starten die passen bij de zwaartepunten in onderwijs- en onderzoeksaanbod van de instelling. Met de instellingen zijn prestatieafspraken gemaakt over hun instellingsprofiel en zwaartepunten in onderwijs en onderzoek. Daarnaast is er meer ruimte gekomen voor differentiatie tussen opleidingen (associate-degree, hbo-bachelors, hbo-masters, wo-bachelors en wo-masters).

[318] OCW, W*etsvoorstel wijziging wet educatie en beroepsonderwijs herziening kwalificatiestructuur in verband met invoeren keuzedelen,* Kamerstuk 34 160 nr. 3 (2014-2015)

Vanaf juli 2014 worden aanvragen voor Associate-degreeprogramma's (Ad's) daarbij zelfstandig getoetst en is er meer ruimte gekomen voor het aanbieden van hbo-masters wanneer deze aansluiten op driejarige vwo-trajecten bij een instelling. Door meer differentiatie in het aanbod aan te brengen wordt beter tegemoet gekomen aan de wensen en verschillen tussen studenten(groepen) en kan beter aangesloten worden bij de wensen en behoeften op de arbeidsmarkt (de student op de juiste plek leidt tot meer studiesucces). Als instellingen zwaartepunten kiezen in het onderwijs (bewust kiezen welke opleidingen je wel of niet aanbiedt c.q. welke opleidingsgebieden je versterkt) en ook als instellingen bewust kiezen om zich meer of minder op bepaalde doelgroepen te richten (en niet allemaal hetzelfde doen) moet dat leiden tot een doelmatiger aanbod.

Sectorplannen in ho
In het hoger onderwijs worden in toenemende mate sectorale analyses en verkenningen uitgevoerd. Deze sectorale verkenningen kunnen aanleiding zijn om het onderwijsaanbod in de betreffende sector tegen het licht te houden en bijvoorbeeld kleine opleidingen onder te brengen in bredere opleidingen of bij onvoldoende maatschappelijke relevantie op te heffen.

Beleidsregel macrodoelmatigheid
Voor de beleidsregel macrodoelmatigheid zijn er nog punten waarop een verbeterslag mogelijk lijkt. Dit betreft met name de ruimte voor vernieuwing en responsiviteit, een verdere versterking van het eigenaarschap, een vermindering van de administratieve lasten en kortere doorlooptijden van aanvraagprocedures. Het komende jaar zal een verkenning plaatsvinden naar hoe deze verbeteringen bewerkstelligd kunnen worden.

Arbeidsmarkt info bij voorlichtingsmateriaal voor beroepskeuze (Studiekeuze 123 en Studiebijsluiter)
De arbeidsmarktinformatie ten behoeve van de doelmatigheidsagenda en studiekeuze van studenten wordt verbeterd. In het voorlichtingsmateriaal over het opleidingenaanbod aan studenten (Studiekeuze 123) wordt informatie opgenomen over het beroepsprofiel en de arbeidsmarktperspectieven van de opleiding (zoals kans op een baan op het niveau van de opleiding, baan zoekduur en gemiddeld startsalaris). Ook in het mbo is deze informatie beschikbaar gemaakt middels de Studiebijsluiter. Deze studiebijsluiter bevat per opleiding o.a. informatie over kans op werk, kans op stage en startsalaris.

Associate-degreeprogramma
In de periode 2006-2010 zijn in pilotvorm Associate degreeprogramma's gestart. Deze programma's voorzien in een behoefte voor mbo-studenten en werkenden die wel verder willen leren maar niet een volledige hbo-bachelor willen volgen. Het Associate-degreeprogramma zal definitief in de wet worden opgenomen.

8.1.4 Specifieke uitgaven naar beleidsinstrumenten

In iedere onderwijssector zijn met de instellingen of met de sector als geheel afspraken gemaakt om de onderwijsprestaties te verbeteren. Daartoe zijn budgetten opgenomen in de prestatiebox voor po en vo, in de prestatie-afspraken ho en de kwaliteitsafspraken in het mbo. Deze bedragen zijn opgenomen in paragraaf 3.3 en zijn niet specifiek toegerekend aan een bepaald beleidsdoel of instrument. In 2015 gaat het in totaal om € 844 miljoen. De instellingen gebruiken deze middelen, naast hun reguliere lumpsumbudget, om hun ambities te realiseren, onder andere voor het beleidsdoel doelmatigheid en focus op het onderwijs. Daarnaast is specifiek voor een aantal

beleidsinstrumenten een additioneel budget beschikbaar gesteld. Deze zijn in onderstaande tabel opgenomen.
Tot slot zijn specifieke uitgaven bij andere beleidsdoelstellingen opgenomen die deels ook betrekking hebben op het beleidsdoel doelmatigheid en focus. Het betreft hier uitgaven voor arbeidsmarktinfo en Reviewcommissie HO (opgenomen bij 7.1.4; MBO en HO Studiebijsluiter en kosten Reviewcommissie) en in paragraaf 4.1.4 (HO: Bewuste studiekeuze; vor Stichting Studiekeuze)

Tabel: uitgaven per hoofdlijn en instrument over de jaren 2010 – 2015

getallen in mln euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hoofdlijn A: Instellingen moeten zich met zo min mogelijk last kunnen concentreren op het onderwijs						
VO, MBO: Vereenvoudiging bekostiging	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vermindering aantal subsidies en uitvoeringsorganisaties	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
PO, VO: Invoering van een prestatiebox	-	-	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)
MBO: Invoering kwaliteitsafspraken	-	-	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)
Hoofdlijn B: Vermindering van de regelgeving en vergroten regelruimte						
Onderzoek OCW en regeldruk	-	-	-	-	0,0	0,0
Regeldruk Agenda Onderwijs 2014-2017	-	-	-	0,0	0,0	0,0
Afschaffen vierde handtekening op beroepspraktijkovereenkomst	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
HO: Doorontwikkeling van het accreditatiestelsel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pilot regelluwe scholen	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
VO: Verruiming van mogelijkheid tot uitbesteding van leerlingen	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
VO: Experiment gezamenlijke profielen in het vmbo-t, havo en vwo.	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Hoofdlijn C: Doelmatiger aanbod van opleidingen						
MBO: Herziening kwalificatiestructuur	-	-	-	-	1,1	1,8
MBO: Wijziging WEB - verbetering doelmatigheid opleidingen.	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
MBO: Pilot 'Versterken doelmatigheid in het MBO'	-	-	0,1	0,2	0,3	0,2
HO: Differentiatie in opleidingsaanbod i.r.t arbeidsmarkt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
HO: Sectorplannen	6,4	34,4	40,4	42,6	45,4	44,2
HO: Beleidsregel macrodoelmatigheid CDHO	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5
MBO+HO: Arbeidsmarktinfo bij voorlichtingsmateriaal voor beroepskeuze	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Associate-degreeprogramma	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal	6,9	34,9	41,0	43,3	47,3	46,7

8.2 Hoofdlijn A: Instellingen moeten zich met zo min mogelijk last kunnen concentreren op het onderwijs

8.2.1 Realisatie beoogde doelen hoofdlijn A

Doel 1: Minder bureaucratie; verminderen verbeteren of vereenvoudigen van regels
Dit doel is nog niet volledig gerealiseerd. Het aantal subsidies en uitvoeringsorganisaties is verminderd en de bekostiging voor mbo is gemoderniseerd, voor vo is de modernisering voorzien in 2018. Het is aannemelijk dat de bureaucratie vermindert door het verminderen van subsidies en het aantal uitvoeringsorganisaties en door vereenvoudiging van de

bekostiging. Er zijn echter nog geen onderzoeken beschikbaar naar de reeds gerealiseerde vermindering van bureaucratie en administratieve lasten voor de onderwijsinstellingen.

Het aantal subsidies en uitvoeringsorganisaties is verminderd.[319] In de kamerbrief over de herziening van het subsidiebeleid is uiteengezet dat voor 35 subsidierelaties en/of uitvoeringsorganisaties in de sectoren po, vo, mbo en ho de subsidies zijn beëindigd. Door het aantal subsidiestromen en uitvoeringsorganisaties terug te dringen, is de bureaucratie verminderd. OCW is van mening dat overheidsgeld dat bestemd is voor onderwijs met zo min mogelijk bureaucratie naar de scholen moet, die worden ondersteund door een effectieve en efficiënte (kleinere) ondersteuningsstructuur.

Doel 2: Betere focus instellingen op hun primaire taak
Dit doel is nog niet volledig gerealiseerd. De prestatiebox voor po en vo en de kwaliteitsafspraken in het mbo zijn geïmplementeerd. Daarnaast is ook het aantal subsidies en uitvoeringsorganisaties verminderd. De vereenvoudiging van de bekostiging voor po en vo moet nog plaatsvinden. Het is aannemelijk dat door het invoeren van kwaliteitsafspraken en prestatiebox en het verminderen van subsidies en uitvoeringsorganisaties scholen zich beter kunnen focussen op hun primaire taak. Er zijn echter nog geen onderzoeken beschikbaar naar de mate waarin de focus van instellingen op hun primaire taak is veranderd.

Doel 3: Vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek
Dit doel is nog niet volledig gerealiseerd. De vereenvoudiging van de bekostiging voor het mbo is geïmplementeerd, hiervoor is nog geen informatie beschikbaar of deze vereenvoudiging ook zorgt voor een vermindering van de administratieve lasten voor onderwijsinstellingen. De vereenvoudiging van de bekostiging voor VO moet nog plaatsvinden.

De beoogde vereenvoudiging van de bekostiging moet leiden tot een echte vereenvoudiging. In plaats van een breed scala aan vaste voeten en verschillende ratio's en GPL'en om de hoogte van de bekostiging vast te stellen, gaat het nieuwe model uit van slechts drie parameters: een beperkte vaste voet per vestiging en twee prijzen per leerling. Daarnaast worden de personele en materiële bekostiging samengevoegd, vervalt het onderscheid tussen schoolsoortgroepen en bestaat er in de bekostiging geen onderscheid meer tussen onderwijsgevend personeel, ondersteunend personeel en directie.

Doel 4: Middelen worden gericht ingezet om de kwaliteit te verhogen
De instrumenten om dit doel te bereiken zijn geïmplementeerd. Monitoring informatie of onderzoek naar de mate van doelbereiking, is nog niet beschikbaar.

In de prestatieafspraken voor po en vo en de kwaliteitsafspraken in het mbo zijn afspraken gemaakt om middelen gericht in te zetten om de kwaliteit te verhogen. Op dit moment is nog geen informatie beschikbaar of met de prestatieafspraken in het po en vo en de kwaliteitsafspraken in het mbo deze afspraken zijn gerealiseerd en/of in welke mate dit heeft geleid tot een verhoging van de kwaliteit.

Met de invoering van de prestatiebox in het po en vo en de kwaliteitsafspraken in het mbo kunnen middelen door de instellingen gericht worden ingezet. Schoolbesturen maken een autonome afweging, hoe zij de doelen van het bestuursakkoord willen realiseren. De planlasten en verantwoordingslasten voor schoolbesturen worden daarmee beperkt en schoolbesturen krijgen de ruimte om

[319] OCW, *Herziening subsidiebeleid onderwijssubsidies,* Kamerstuk 32 500-VIII-160 (2010-2011)

zelf te werken aan de onderwijskwaliteit op hun scholen. Verantwoording over de bereikte resultaten en de besteding van de middelen uit de prestatiebox en kwaliteitsafspraken loopt via het reguliere jaarverslag van de schoolbesturen.

De kwaliteitsplannen in het mbo zijn in juli 2015 beoordeeld door MBO in bedrijf. De eerste tussenrapportages zullen naar verwachting in maart 2016 beschikbaar zijn.

8.2.2 Implementatie en effectiviteit beleidsinstrumenten hoofdlijn A

Instrument 1: Vereenvoudiging bekostiging mbo en vo
De vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs is nog niet gerealiseerd. De wetswijziging voor de vereenvoudiging van de bekostiging van het mbo is in juni 2013 door de Eerste Kamer aangenomen, en vanaf 2014 in werking getreden.

Op 17 april 2015 heeft de staatssecretaris de kamer geïnformeerd over de stand van zaken rond de vereenvoudiging van de bekostiging vo. De beoogde datum van inwerkingtreding van de vereenvoudigde bekostiging is 1 januari 2018.
Het voorstel voor de vereenvoudiging van de bekostiging moet leiden tot een wezenlijke vereenvoudiging. In plaats van een breed scala aan vaste voeten en verschillende ratio's en gemiddelde personeelslasten (GPL'en) om de hoogte van de bekostiging vast te stellen, gaat het nieuwe model uit van slechts drie parameters: een beperkte vaste voet per vestiging en twee prijzen per leerling. Daarnaast worden de personele en materiële bekostiging samengevoegd, vervalt het onderscheid tussen schoolsoortgroepen en bestaat er in de bekostiging geen onderscheid meer tussen onderwijsgevend personeel, ondersteunend personeel en directie.

De kern van de vereenvoudiging c.q. modernisering van de bekostiging in het mbo is:
- De bekostiging wordt verdeeld in deelbudgetten voor entreeopleidingen en voor niveau-2, 3 en 4-opleidingen.
- In de bekostiging wordt het mogelijk te differentiëren naar verblijfsduur van studenten en naar eerder behaalde diploma's.
- In de inputbekostiging wordt aan studenten een gewicht toegekend al naar gelang de verblijfsduur van de student in het mbo (de cascade).
- In het eerste jaar wordt een hoge factor toegekend, passend bij het streven om het onderwijs in dat jaar te intensiveren. In de jaren daarna wordt deze factor steeds lager en na het 6e jaar houdt de inputbekostiging op. Na drie jaar niet ingeschreven te hebben gestaan in het mbo (peildatum 1 oktober) begint de cascade opnieuw.
- Stapelen van diploma's (bv. om onderwijskundige redenen) blijft mogelijk, maar instellingen ontvangen daar niet langer een hogere diplomavergoeding voor.
- De deeltijd-bol en bbl-studenten zonder geldige overeenkomst voor de beroepspraktijkvorming worden niet meer bekostigd.
- Er vindt een harmonisatie van de prijsfactoren plaats en het VOA budget wordt meer ingezet voor de entreeopleidingen dan tot dusver voor de niveau-1-opleidingen gold.

Hiernaast is de verwachting dat instellingen met de vereenvoudigde bekostigingsmodel meer informatie teruggekoppeld krijgen en daarmee beter in staat zullen zijn om een goed financieel beheer te voeren. Het beschikbaar stellen van de informatie door DUO betekent ook minder (administratief) werk bij instellingen. Vooralsnog ontbreekt informatie die inzicht geeft of en in welke mate vereenvoudiging van het bekostigingsmodel in het mbo zorgt voor een vermindering van de administratieve lasten voor instellingen.

Instrument 2: Vermindering aantal subsidies en uitvoeringsorganisaties
Het instrument verminderen van aantal subsidies en uitvoeringsorganisaties is gerealiseerd. Een aantal subsidies en subsidierelaties is beëindigd of de bijdrage is verminderd.

In de eerdergenoemde brief over herziening van het subsidiebeleid is aangegeven dat voor 35 subsidierelaties en/of uitvoeringsorganisaties de subsidie is beëindigd in de sectoren PO, VO, MBO en HO.

Instrument 3: Invoering van een prestatiebox in het po en vo
De prestatiebox in het po en het vo zijn ingevoerd. Met de invoering van de prestatiebox is voor instellingen de administratieve last verminderd.

De regeling voor de verstrekking van aanvullende bekostiging in verband met de actieplannen Beter Presteren en Leraar 2020 – een krachtig beroep! (Regeling Prestatiebox Voortgezet Onderwijs) is eind 2011 gepubliceerd.[320] De minister verstrekt aan het bevoegd gezag van een school (in de kalenderjaren 2012 tot en met 2015) jaarlijks een bedrag per leerling met als doel de uitvoering van de afspraken in het Bestuursakkoord.

De regeling voor de verstrekking van bijzondere bekostiging voor het primair en speciaal onderwijs in verband met de actieplannen Basis voor Presteren en Leraar 2020 en verstrekking van subsidie in het kader van het programma Cultuureducatie met Kwaliteit (Regeling prestatiebox primair onderwijs) is eind december 2011 gepubliceerd.[321] Voor de schooljaren 2011–2012 tot en met 2014–2015 verstrekt de Minister per schooljaar aan het bevoegd gezag van een basisschool of een speciale school voor basisonderwijs bijzondere bekostiging. Deze bekostiging is bedoeld voor het realiseren van de afspraken ten aanzien van opbrengstgericht werken, professionalisering van leraren en schoolleiders zoals vastgelegd in het bestuursakkoord.

Bij de inzet van het geld uit de prestatiebox is sprake van bestedingsvrijheid. Dit betekent dat schoolbesturen een autonome afweging kunnen maken, hoe zij de doelen van het bestuursakkoord willen realiseren.[322] De planlasten en verantwoordingslasten voor schoolbesturen worden daarmee beperkt en schoolbesturen krijgen de ruimte om zelf te werken aan de onderwijskwaliteit op hun scholen. Verantwoording over de bereikte resultaten en de besteding van de middelen uit de prestatiebox loopt via het reguliere jaarverslag van de schoolbesturen.

Instrument 4: Invoering kwaliteitsafspraken MBO
De kwaliteitsafspraken MBO zijn ingevoerd. Met de invoering van de kwaliteitsafspraken MBO kunnen instellingen op maat investeren in hun onderwijs. Financiële verantwoording over de investeringsmiddelen gebeurt op de reguliere wijze in het jaarverslag.

In het Bestuursakkoord mbo 2014 zijn met de MBO Raad afspraken gemaakt over de hoofdlijnen van de kwaliteitsafspraken in het mbo. Daarnaast is op 8 december 2014 de Regeling Kwaliteitsafspraken mbo gepubliceerd. Het doel van de kwaliteitsafspraken is de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren door instellingen te stimuleren om op maat in hun onderwijs te investeren en hen te prikkelen hun onderwijsopbrengsten te verhogen.

[320] Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 17 december 2011, nr. VO/BZO/321682
[321] Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 15 december 2011, nr. WJZ/343240
[322] CPB onderzoek uit 2009, *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels?,* concludeert dat prestaties van leerlingen beter zijn in landen waarin scholen autonomie hebben over het onderwijsproces en over personele beslissingen.

Instellingen kunnen op grond van deze regeling voor de kalenderjaren 2015-2018 aanvullende bekostiging krijgen voor activiteiten die erop gericht zijn de kwaliteit van het onderwijs van de instelling te verhogen. De instellingen stellen voor de kalenderjaren 2015 tot en met 2018 een kwaliteitsplan op waarin ze gemotiveerd vastleggen hoe ze de aanvulling op de bekostiging willen besteden om de kwaliteitsafspraken te realiseren.

De uitvoering van het kwaliteitsplan wordt gemonitord. Jaarlijks verantwoorden de instellingen zich op de reguliere wijze in het geïntegreerd jaardocument en daarnaast stellen de instellingen een beknopte tussenrapportage op. Deze tussenrapportage wordt gebruikt voor het voeren van een voortgangsgesprek met de instellingen en voor het opstellen van een landelijke voortgangsrapportage. Financiële verantwoording over de investeringsmiddelen gebeurt op de reguliere wijze in het jaarverslag. Voor de kwaliteitsafspraken mbo is in 2015 € 228,1 miljoen beschikbaar.[323]

Gelet op de recente invoering van het instrument is nog weinig bekend over de effecten van de kwaliteitsafspraken MBO. De kwaliteitsplannen zijn in juli 2015 beoordeeld door MBO in Bedrijf. De eerste tussenrapportages zullen pas in maart 2016 beschikbaar zijn.

8.2.3 Doelmatigheid beleidsinstrumenten hoofdlijn A

De doelmatigheid van het beleid wordt bepaald door de combinatie van doelbereiking en effectiviteit van de ingezette instrumenten en de hoogte van de bijbehorende uitgaven. Op zich zijn er met deze beleidlijn geen extra uitgaven in de rijksbegroting gemoeid, maar zijn de instrumenten er juist op gericht om de administratieve lasten voor de onderwijsinstellingen te beperken. In paragraaf 8.2.1 is gebleken dat de doelen ten dele worden gerealiseerd, de bureaucratie is verminderd en het is aannemelijk dat met de invoering van de prestatiebox in het po en vo en de kwaliteitsafspraken in het mbo een betere focus van instellingen ontstaat op hun primaire taak.
Er is echter nog weinig informatie beschikbaar over, gerealiseerde vermindering van de administratieve lasten voor onderwijsinstellingen en in welke mate er sprake is van een betere focus van instellingen op hun primaire taak, en of middelen gericht worden ingezet om de kwaliteit te verhogen.
Uit paragraaf 8.2.2 blijkt dat de vereenvoudiging van de bekostiging vo nog moet plaatsvinden en de kwaliteitsafspraken in het mbo pas recent zijn ingevoerd. Om die reden is het nog niet mogelijk om inzicht te krijgen in de effectiviteit van deze instrumenten en de mate waarin ze bijdragen aan een grotere doelmatigheid van het onderwijs.

8.3 Hoofdlijn B: Vermindering van de regelgeving voor onderwijsinstellingen en vergroten van de regelruimte

8.3.1 Realisatie beoogde doelen hoofdlijn B

Doel 5: Meer sectoroverstijgende samenwerking in krimpregio's
Het is onbekend of dit doel is gerealiseerd, informatie hierover is nog niet beschikbaar. Wel werkt OCW aan de invoering van maatregelen om belemmeringen weg te nemen en samenwerking te bevorderen. Zo zal in het

[323] Met de kwaliteitsafspraken in het MBO is een aanzienlijk bedrag gemoeid, maar dit bedrag is onderdeel van het macrobudget dat voor het MBO beschikbaar is. In de jaren voor de prestatieafspraken was er een innovatiebox waarmee een aanzienlijk budget beschikbaar was voor het MBO. De verandering zit niet zozeer in het budget als wel in de systematiek, waarbij nu met prestatieafspraken geld naar het MBO gaat om specifieke doelen te realiseren. De kosten voor het uitvoeren en bewaken van de prestatieafspraken beperken zich tot kosten voor MBO in bedrijf.

schooljaar 2015-2016 de pilot Regelluwe scholen voor een periode van vijf jaar starten. Het experiment met gezamenlijke profielen in vmbo-t, havo en vwo moet nog starten. Ook de verruiming van de mogelijkheid tot uitbesteding van leerlingen in het VO is nog niet gerealiseerd.

Doel 6: Minder bureaucratie, verminderen, verbeteren of vereenvoudigen van regels
Dit doel is gedeeltelijk gerealiseerd, op onderdelen is de bureaucratische last verminderd. Een aantal andere actiepunten uit de Regeldrukagenda is gerealiseerd en een deel is nog in uitvoering (zie paragraaf 8.3.2). De doorontwikkeling van het accreditatiestelsel zal de komende jaren moeten plaatsvinden.

In 2012 concludeert onderzoeksbureau B&A dat de reductie van feitelijke regeldruk en de initiatieven ter reductie van beleefde regeldruk nog niet hebben geleid tot een merkbare afname van beleefde werkdruk.[324]

Doel 7: Doelmatiger samenwerkingsverband passend onderwijs
Passend Onderwijs is vanaf 1 augustus 2014 ingevoerd. Er is voorzien in een evaluatie voor dit beleidsinstrument door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) in de periode 2015-2020. Het instrument valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

8.3.2 Realisatie implementatie en effectiviteit beleidsinstrumenten hoofdlijn B

Instrument 5: Onderzoek OCW en regeldruk
Het OCW-onderzoek naar regeldruk heeft plaatsgevonden. De aanbevelingen uit dit onderzoek worden meegenomen bij de verdere implementatie van de Regeldrukagenda.

OCW heeft onderzoeksbureau B&A onderzoek laten doen naar de <u>beleefde</u> bureaucratie onder leraren.[325] B&A concludeert in het onderzoek uit 2012 dat de reductie van feitelijke regeldruk en de initiatieven ter reductie van beleefde regeldruk nog niet hebben geleid tot een merkbare afname van beleefde werkdruk. Uit het literatuuronderzoek komt naar voren, dat over alle sectoren heen, er sprake is van een matig irritatieniveau ten aanzien van regels waarmee leraren te maken krijgen. Het aantal regels met een hoog (ervaren) irritatieniveau ligt het hoogst in de MBO-sector, gevolgd door het hbo, het po en vo, en is het laagst in het wo. In het mbo en het po komen de meest irritante regels van de overheid voor. In het vo zijn regels even vaak afkomstig van de overheid als van de instelling zelf. In het hbo en wo is het merendeel van de ervaren irritante regels afkomstig van de instelling. Circa de helft van de leraren heeft een hoge beleefde werkdruk, waarmee dit aandeel hoger ligt dan in andere beroepsgroepen. B&A adviseert o.a. om vanuit OCW het gesprek aan te gaan met leraren en schoolleiders.

Eind 2014 hebben ruim 30 OCW-ambtenaren een periode van ongeveer een week meegelopen met een leraar, in verschillende sectoren. De OCW-ambtenaren hebben meerdere dagen meegedraaid in de lessen en vele gesprekken gevoerd. Hierdoor hebben zij goed inzicht gekregen in de dagelijkse onderwijspraktijk en de uitdagingen waar leraren in de klas en in de schoolorganisatie voor staan. Na verloop van de meeloopweek hebben de ambtenaren en leraren in koppels een eindgesprek gevoerd over specifieke thema’s die gedurende de week opvielen. Deze eindgesprekken zijn opgenomen en schriftelijk uitgewerkt. Vervolgens zijn ze door een onderzoeksteam van de

[324] B&A BV, *Beleefde bureaucratie en professionaliteit onder leraren*, (2012)
[325] B&A BV, *Beleefde bureaucratie en professionaliteit onder leraren*, (2012)

Hanzehogeschool Groningen geanalyseerd aan de hand van een discoursanalyse, waarin is nagegaan hoe de leraren zelf regeldruk ervaren en daarover spreken[326]. Het onderzoeksteam concludeert dat de termen regeldruk en werkdruk door docenten door elkaar gebruikt worden. Werkdruk blijkt een gevoelig onderwerp, docenten geven nauwelijks expliciet aan dat zij werkdruk ervaren, terwijl dit wel uit de gesprekken blijkt. Daarnaast wordt een contrast tussen inhoud en regels gesignaleerd. Werkdruk ontstaat door de continue stroom van verandering en daarbij gevraagde verantwoording en administratie, die als «extra» wordt ervaren en afleidt van de kerntaak van de docent: lesgeven. Daarnaast geven docenten aan vaak niet te weten waarom bepaalde regels in het leven zijn geroepen. Ze spreken bovendien in het algemeen vrij negatief over de continue stroom aan veranderingen in het onderwijs. Tot slot blijkt dat docenten een kritische houding hebben ten opzichte van het management.
Uit het onderzoek vloeien aanbevelingen op verschillende niveaus voort, die aansluiten bij de actiepunten in de Regeldrukagenda Onderwijs 2014–2017. Het gaat dan om aanbevelingen aan het management om de docent als vakman te benaderen en vertrouwen uit te spreken, om te zorgen voor meer duidelijkheid en transparantie rondom regelgeving, en om een meer «bottom-up» benadering in te bouwen in de organisatiestructuur. Aanbevelingen aan OCW betreffen het creëren van meer rust door veranderingen niet te snel achter elkaar door te voeren en het zorgen voor meer duidelijkheid en transparantie rondom regelgeving. Aan docenten zelf wordt aanbevolen specifiek en concreet te zijn in kritiek richting het management.
De aanbevelingen uit het onderzoek worden meegenomen bij de verdere implementatie van de Regeldrukagenda en zullen daarvoor in de sectorale werkgroepen worden besproken. Het onderzoek 'OCW in gesprek met leraren over regeldruk' is één van de actiepunten die in de *Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017*[327] zijn opgenomen

Instrument 6: Regeldruk Agenda Onderwijs 2014-2017

Het instrument Regeldrukagenda is geïmplementeerd, en deels effectief. Een aantal actiepunten uit de agenda is uitgevoerd. Maar de uitvoering van de maatregelen is een proces van lange adem en is nooit af. De voortgangsrapportage 'Aanpak regeldruk Onderwijs 2013-2014'[328] gaat in op de behaalde resultaten zoals o.a.:

- Invoering passend Onderwijs;
- Vernieuwde benadering onderwijstijd mbo;
- Afschaffen vierde handtekening praktijkovereenkomst mbo;
- Overheveling verantwoordelijkheid buitenonderhoud primair onderwijs;
- Kwaliteitsafspraken mbo;
- Modernisering onderwijstijd VO;
- Modernisering Participatiefonds;
- Modernisering Vervangingsfonds;
- Aanpak knelpunten fusietoets;
- Experiment prestatiebekostiging ho;
- Onderlinge afstemming van de werkprocessen van NVAO, Inspectie en Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek.

Op 8 juli 2013 heeft de minister van OCW een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin zij aangaf hoe de regeldruk in het onderwijs moet worden aangepakt. De ambitie om de regeldruk in het onderwijsdomein te verminderen sluit aan bij het regeerakkoord en maakt deel uit van de kabinetsbrede aanpak

[326] Hanzehogeschool Groningen, *OCW in gesprek met leraren over REGELDRUK, (2015)*
[327] OCW, *Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017,* Kamerstuk 29 515, nr. 356 (2014)
[328] OCW, *Voortgangsrapportage Aanpak regeldruk en administratieve lasten 2013-2014*, Kamerstuk 29 515, nr. 357 (2015)

van regeldruk. Elk jaar wordt aan de Tweede Kamer over de voortgang van deze aanpak gerapporteerd.
Verder is mede namens de onderwijssectoren op 18 december 2014 de Regeldrukagenda Onderwijs 2014 – 2017 aan de Tweede Kamer aangeboden. Deze agenda is een uitwerking van de afspraak uit het Nationaal Onderwijsakkoord om per sector een project in te richten waarin de sectororganisaties en vakbonden in samenwerking met OCW in kaart brengen welke knelpunten zich binnen de sector voordoen. In de tripartiete sectorale werkgroepen (voor het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs) zijn deze knelpunten geïnventariseerd en vervolgens voorzien van concrete oplossingsrichtingen.

In februari 2015 is de OCW voortgangsrapportage over '*Aanpak regeldruk Onderwijs'* verschenen.[329] Deze rapportage bevat een overzicht van alle gezette stappen, gerealiseerde maatregelen en nieuwe voornemens. Deze vallen uiteen in zes thema's: aanpassing van wet- en regelgeving, aanpak van concrete belemmeringen, ruimte voor experimenten, aanspreken andere actoren en afstemming nieuwe regels met het veld. Nog te realiseren (lopende) verbeteracties zijn o.a.:

- Modernisering bekostiging po en vo;
- Stroomlijnen registerwetgeving onderwijs po, vo, mbo en ho;
- Doorontwikkeling accreditatiestelsel ho;
- Experiment doorlopende leerlijnen vmbo-mbo (2014-2020);
- Experiment uitbreiding bindend studieadvies (2013-2019);
- Experiment prestatiebekostiging ho (2013-2016);
- Experiment verruiming 50%-regel (2015);
- Pilots regelluwe scholen;
- Verminderen toezicht bij verdiend vertrouwen;
- Vernieuwing toezichtkaders inspectie: gedifferentieerd toezicht (2013-2016);
- Pilots gedifferentieerd toezicht (2014-2016);

Instrument 7: Afschaffen vierde handtekening op de beroepspraktijkovereenkomst

Het afschaffen van de vierde handtekening op de beroepspraktijkovereenkomst is gerealiseerd. Met ingang van 1 augustus 2015 is deze verplichting komen te vervallen. Met het afschaffen van de vierde handtekening worden de administratieve lasten voor mbo-instellingen teruggedrongen. Het afschaffen van de vierde handtekening was ook een actiepunt uit *'Aanpak regeldruk Onderwijs'*.

Instrument 8: Doorontwikkeling van het accreditatiestelsel HO

De doorontwikkeling van het accreditatiestelsel ho, ook een actiepunt uit de Regeldrukagenda, is een traject dat nog loopt.

Bij de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel staat het vertrouwen en het verminderen van ervaren lasten centraal. Het accreditatiestelsel is met het oog hierop meer fundamenteel bezien in een interactief proces met het veld. In het voorjaar van 2015 heeft de stuurgroep over de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel geadviseerd. Vervolgens heeft de minister op 1 juni 2015 de contouren van de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel aan de Kamer gestuurd.[330] Doelstellingen voor de doorontwikkeling zijn:

- Het stelsel levert transparante informatie en garanties voor studenten, werkgevers en andere maatschappelijke actoren met betrekking tot de kwaliteit van opleidingen.
- De ervaren lasten worden substantieel verminderd.
- Vertrouwen staat voorop.

[329] OCW, *Voortgangsrapportage Aanpak regeldruk en administratieve lasten 2013 – 2014,* Kamerstuk 29 515, nr. 357 (2015)
[330] OCW, *Accreditatie op maat*, Kamerstuk 31 288 nr. 471 (2014-2015)

- Docenten en bestuurders ervaren meer eigenaarschap.
- Het draagvlak voor het stelsel blijft behouden.

De hoofdlijnen van de aan te brengen wijzigingen in het accreditatiestelsel zijn:
- De beoordeling op opleidingsniveau echt beperken; geen dubbelingen.
- Scheiding tussen verbeteringen en verantwoording; aanbevelingen niet meer naar de NVAO.
- Vertrouwen staat voorop; accreditatiebesluiten gelden voortaan voor onbepaalde tijd. Uitgangspunt wordt 'ja mits' in plaats van 'nee, tenzij'.
- Meer samenhang; meer en betere samenwerking van accreditatieorganisaties.
- Meer duidelijkheid over aan te leveren informatie.
- Minder lasten vanuit de instelling zelf.

Daarnaast wil OCW een beperkt aantal instellingen per 2017 de mogelijkheid bieden om zich op instellingsniveau te laten accrediteren, door een pilot te starten met instellingsaccreditatie.

Deze contouren zijn tot stand gekomen naar aanleiding van overleg en in nauwe betrokkenheid met belanghebbenden en deskundigen in het hoger onderwijs. Daarnaast is aangegeven dat de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel door de Inspectie van het Onderwijs zal worden geëvalueerd. Deze evaluatie zal naar verwachting plaatsvinden in 2020 of 2021 en moeten uitwijzen in hoeverre de beoogde doelstellingen zijn gerealiseerd.

Instrument 9: Pilot regelluwe scholen

Het instrument 'Pilot regelluwe scholen' is nog niet geïmplementeerd. De pilot regelluwe scholen zal in het schooljaar 2015-2016 starten en vijf jaar lopen. Aan het eind van de pilot zal een onafhankelijke onderzoeksinstelling de resultaten evalueren. Ook deze pilot is een van de maatregelen uit de Regeldrukagenda.

Het geven van meer ruimte en het aanpakken van regeldruk is een belangrijk thema. Ook het onderwijs kent veel regels. Regels zijn er ook niet voor niets, ze zijn nodig om de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen en waar mogelijk te verbeteren. Soms zitten regels echter nieuwe initiatieven en innovatie in de weg. Goede scholen hebben dan last van regels die bedoeld zijn om de basiskwaliteit te borgen. Scholen die goed presteren krijgen meer ruimte, OCW start een pilot waarin excellente scholen maximale ruimte krijgen.

Voor de pilot regelluwe scholen komen allen die scholen (in het po en vo) in aanmerking waarvan het onderwijs al jaren achtereen van hoge kwaliteit is.

Het doel van het experiment is het onderzoeken of het bieden van regelluwe ruimte leidt tot initiatieven die de doelmatigheid of kwaliteit van het onderwijs ten goede komen. Het geven van ruimte is geen doel op zich. Scholen worden door het geven van ruimte uitgedaagd om de kwaliteit of, bij gelijkblijvende kwaliteit, de doelmatigheid van hun onderwijs te verbeteren. Het gaat bij dit experiment er niet om de scholen te selecteren met innovatieve plannen, die vervolgens door het bieden van regelruimte deze plannen kunnen realiseren. De insteek is juist omgekeerd; de vraag is of het bieden van ruimte leidt tot innovaties. Het is mogelijk dat scholen enthousiast gebruik maken van de geboden ruimte. Het is echter ook denkbaar dat sommige scholen maar beperkt gebruik maken van de geboden ruimte. Op die manier kan ook onderzocht worden op welke terreinen scholen graag meer ruimte wensen en op welke terreinen die behoefte er nauwelijks is. In het geval dat uit het experiment blijkt, dat de geboden ruimte leidt tot succesvolle innovaties (in termen van kwaliteit of doelmatigheid), kan definitief ruimte worden gecreëerd in de WVO of WPO of onderliggende regelgeving.

Op 21 mei 2015 is het ontwerpbesluit met regels voor experimenten met regelluwe scholen in het primair- en voortgezet onderwijs aan de Kamer aangeboden. Er wordt gestreefd naar inwerkingtreding van het besluit met ingang van 1 januari 2016.

Instrument 10: Verruiming mogelijkheid tot uitbesteding van leerlingen in het VO
Het instrument verruiming mogelijkheid tot uitbesteding van leerlingen in het VO is nog niet geïmplementeerd. De Raad van State heeft de regeling becommentarieerd. De beoogde inwerkingtreding is voorzien op 1 januari 2016.

De verwachting is dat schoolbesturen door deze wijziging meer ruimte krijgen om het onderwijs op een doelmatige manier vorm te geven. Leerlingen/ouders behouden ook in situaties met leerlingendaling een breder onderwijsaanbod. Wel kan het onderwijs deels (en door de voorgenomen verruiming meer) op een andere school worden verzorgd.
De aanpassing beoogt schoolbesturen met ingang van het schooljaar 2015-2016 meer ruimte te geven om het onderwijs bij dalende leerlingenaantallen efficiënt te kunnen vormgeven. Schoolbesturen worden in de gelegenheid gesteld hun leerlingen ten hoogste de helft van het aantal klokuren van hun opleiding uit te besteden aan een andere instelling. Dat betekent dat leerlingen in sommige jaren van hun opleiding meer dan de helft van de uren aan een andere instelling les kunnen volgen, als dat in andere jaren evenredig minder is geweest dan de helft. In het uiterste geval zou een leerling een gehele boven- of onderbouw aan een andere instelling kunnen volgen. Hierdoor hebben scholen meer ruimte om gezamenlijk een efficiënter onderwijsaanbod overeind te houden in situaties waarin leerlingenaantallen dalen. Uiteraard moeten scholen goede afspraken maken over de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs – formeel blijft het bestuur van de school waar de leerling ingeschreven staat verantwoordelijk voor het onderwijs dat de leerling volgt, ook als dat op een andere school wordt verzorgd.

Instrument 11: Experiment gezamenlijke profielen in het vmbo-t, havo en vwo
Het experiment voor gezamenlijke profielen in het vmbo-t, havo en vwo is nog niet geïmplementeerd. Op 20 augustus 2015 heeft de Staatssecretaris in de 'voortgangsrapportage uitvoering maatregelen leerling daling' deze pilots aangekondigd om te werken met gezamenlijke profielen in de bovenbouw van havo en vwo en sectoren in de theoretische leerweg van het vmbo.
Het ministerie van OCW is in gesprek met verschillende scholen over de praktische, voornamelijk schoolorganisatorische hindernissen die genomen moeten worden. Op dit moment is nog geen startdatum van de pilot bekend.

8.3.3 Doelmatigheid beleidsinstrumenten hoofdlijn B

De doelmatigheid van het beleid wordt bepaald door de combinatie van doelbereiking en effectiviteit van de ingezette instrumenten en de hoogte van de bijbehorende uitgaven. Op zich zijn er met deze beleidlijn geen extra uitgaven in de rijksbegroting gemoeid, maar zijn de instrumenten er juist op gericht om de administratieve lasten voor de onderwijsinstellingen te beperken en de doelmatigheid van hun interne processen te vergroten. In paragraaf 8.3.1 is gebleken dat de doelen ten dele worden gerealiseerd, de bureaucratie is enigszins verminderd door de acties uit de Regeldrukagenda, maar over de meer sectoroverstijgende samenwerking in krimpregio's is nog geen informatie beschikbaar over doelrealisatie.

Uit paragraaf 8.3.2 blijkt dat de acties voortkomend uit de Regeldrukagenda effect hebben, op specifieke dossiers leidt dit tot minder bureaucratie en daarmee tot grotere doelmatigheid. De vermindering van bureaucratie is echter

nog niet klaar, getuige het aantal nog lopende dossiers in de Regeldrukagenda. Zo zal o.a. de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel de komende jaren moeten plaatsvinden en de pilot 'Regelluwe scholen' moeten starten. Instrumenten om te komen tot meer sectoroverstijgende samenwerking in krimpregio's zoals 'Verruiming mogelijkheid tot uitbesteding van leerlingen in het VO' en 'Experiment gezamenlijke profielen in het vmbo-t, havo en vwo' moeten eveneens nog starten.

8.4 Hoofdlijn C: doelmatiger aanbod van opleidingen

8.4.1 Realisatie beoogde doelen hoofdlijn C

Doel 8: Doelmatiger spreiding en organiseerbaarheid van het opleidingenaanbod in het mbo

Dit doel is deels gerealiseerd. Het wetsvoorstel om het aantal kwalificaties en uitstroomdifferentiaties te verminderen is onlangs aangenomen door de Eerste Kamer. En met de wijzing van de WEB is een maatregel geïmplementeerd die beoogd om de doelmatigheid van opleidingen te bevorderen. Daarmee is de wettelijke basis voor een doelmatiger aanbod van opleidingen in het mbo gerealiseerd. De vertaling daarvan door de mbo-instellingen in de praktijk moet nog (grotendeels) plaatsvinden. Over de mate van effectiviteit van deze maatregel ontbreekt op dit moment nog informatie.

De herziening van de kwalificatiestructuur moet leiden tot minder kwalificatiedossiers en minder kwalificaties. De implementatie vindt plaats in 2015 en 2016 (zie instrument 12).
Daarnaast zijn er pilots uitgevoerd voor het versterken van de doelmatigheid in het mbo; de betreffende mbo-instellingen zijn hier intensief mee aan de slag (zie instrument 14). De beleidsregel doelmatigheid opleidingen is nog niet geïmplementeerd (zie instrument 17).

Doel 9: Opleidingenaanbod in het ho sluit beter aan bij behoeften student, werkgevers, wetenschap en de maatschappij

Dit doel is grotendeels gerealiseerd. De Reviewcommissie constateert in de stelselrapportage 2014, dat de midtermreview een positief beeld weergeeft van de voortgang in de uitvoering van de prestatieafspraken op het punt van profilering en sectorplannen. Het gehele proces van midtermreview overziend, constateert de commissie dat de prestatieafspraken een nieuwe impuls hebben gegeven aan de profilering van het hoger onderwijs en onderzoek, en de ontwikkeling van de Centers of expertise in het hbo.

Er wordt actief ingespeeld op verschillende doelgroepen in het hoger onderwijs met een grote diversiteit aan onderwijstrajecten: Associate degree's en driejarige vwo-trajecten in het hbo, brede bacheloropleidingen, excellentietrajecten, flexibilisering van onderwijsaanbod met het oog op Leven Lang Leren.
Daarnaast maken instellingen scherpe keuzes met betrekking tot zwaartepuntvorming in hun onderwijs en onderzoeksaanbod. De internationale concurrentiepositie speelt daarbij een belangrijke rol maar in toenemende mate ook de regionale verankering. Universiteiten en hogescholen werken intensief samen met andere kennisinstellingen, bedrijven, banken en maatschappelijke organisaties in de regio. Hiermee wordt een regionaal kennis- en innovatienetwerk gecreëerd dat in combinatie met een actief valorisatiebeleid een vruchtbare voedingsbodem is voor nieuwe ondernemingen. Ook is duidelijk geworden dat de afspraken bijdragen aan een betere verbinding tussen nationaal beleid en strategische keuzes van de instellingen.

De uitvoering en uitwerking van sectorplannen in het ho draagt bij aan een doelmatiger aanbod. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot een conversie in de technieksector in het hbo. Ook in de kunstensector leidt het sectorplan tot meer samenwerking en krachtenbundeling tussen hogescholen, en maatregelen voor opleidingen met te weinig kritische massa. Ook ziet de Reviewcommissie dat de sector geesteswetenschappen zelf verantwoordelijkheid wil nemen voor het landelijke aanbod van kleine en unieke opleidingen.

Doel 10: Betere aansluiting op de arbeidsmarkt

Dit doel is nagenoeg volledig gerealiseerd. Uit Trends in Beeld 2015 blijkt dat voor de sectoren vo, mbo en wo sprake is van een groter aandeel onderwijsdeelnemers dat kiest voor (bèta)techniek. Voor wo is de beoogde streefwaarde in 2016 al gerealiseerd, voor het mbo bijna. Voor vo is geen streefwaarde opgenomen, wel is het aandeel leerlingen dat kiest voor techniek gestegen van 23% (2012) naar 30% (2015).

Voor het hbo is de beoogde streefwaarde in 2016 (19%) nog niet gerealiseerd, het aandeel afgestudeerde bètatechniek is in 2013 met 18% onveranderd gebleven ten opzichte van 2012.

Figuur: Aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt verbeteren

	Sector	BW	W (2015)	SW (jaartal)	Bron
Aandeel leerlingen in de beroepsgerichte leerweg van het vmbo dat kiest voor techniek	vo	23% (2012)	30%		OCW; DUO 1 cijfer VO
Aandeel mbo-studenten techniek	mbo	28% (2011)	29%	30% (2016)	OCW; DUO
Aandeel afgestudeerden bètatechniek incl. snijvlakopleidingen	hbo	18% (2012)	18% (2013)	19% (2016)	OCW; DUO 1 cijfer HO
	wo	21% (2012)	22% (2013)	22% (2016)	

Bron: website Trends in Beeld

8.4.2 Implementatie en effectiviteit beleidsinstrumenten hoofdlijn C

Instrument 12: Herziening kwalificatiestructuur in het MBO

De minister van OCW heeft in een brief van 2 april 2012 aan de Kamer bekend gemaakt welke maatregelen worden genomen om een arbeidsrelevant, doelmatig en toegankelijk aanbod van mbo-opleidingen te versterken.[331] Een nadere uitwerking van de herziening van de kwalificatiestructuur mbo is verwoord bij brief van 4 maart 2014 over de herziening kwalificatiestructuur mbo. [332] Het wetsvoorstel om het aantal kwalificaties en differentiaties te verminderen is onlangs aangenomen.[333]

Met het wetsvoorstel om o.a. het aantal kwalificaties te verminderen wordt beoogd om de kwalificatiestructuur die nu nog bestaat uit 237

[331] Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 424, nr. 129
[332] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 524, nr. 193
[333] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 160, A

kwalificatiedossiers en 612 kwalificaties te herzien. De herziening moet leiden tot minder kwalificatiedossiers (minus 24%) en minder kwalificaties (minus 18%). Volgens OCW is een structuur die bestaat uit minder kwalificaties minder complex, beter organiseerbaar en draagt het zo bij om te komen tot minder opleidingen.

Het door OCW ingestelde programmamanagement MBO15 heeft over de herziening van de kwalificatiestructuur gerapporteerd.[334] MBO15 constateert dat de voorbereidingen op de verplichte invoering van de herziene kwalificatiedossiers per augustus 2016 op schema liggen. Het overgrote deel van de mbo-scholen neemt de herziene dossiers in gebruik per 1 augustus 2016. Een beperkt aantal scholen start volledig op 1 augustus 2015; dit betreft over het algemeen scholen met een klein aantal dossiers. Een aantal scholen start per 1 augustus 2015 met enkele opleidingen. Het jaar 2015-2016 is daarmee het jaar van de voorbereiding. De indeling basis-profiel-keuze wordt breed gesteund. Anders is het met de keuzedelen en in het bijzonder de koppeling aan één of meer kwalificaties. Deze koppeling is even onnodig als onwenselijk. Immers de spelregels staan vast: de keuzedelen beslaan maximaal 15% van de studiebelastingsuren, ze dienen arbeidsmarkt- of doorstroom-relevant te zijn en er moet sprake zijn van verdieping of verbreding van de opleiding. De mbo-school dient dan in de positie te zijn om in samenspraak met het regionale bedrijfsleven, het hoger beroepsonderwijs en de eigen leerlingen te bepalen welke keuzedelen worden aangeboden in welke combinaties. Deze vrijheid is ook noodzakelijk gelet op de sterke dynamiek op de arbeidsmarkt. Juist de mogelijkheid om zelf combinaties te maken biedt perspectief op maatwerk. Dit in het belang van bedrijven, het hbo en de leerlingen zelf.

De resultaten van de beleidsinterventie herziening kwalificatiestructuur worden door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) in een meerjarig programma geëvalueerd. Het evaluatieonderzoek vindt plaats in de periode van 1 april 2015 tot 30 november 2020. De eerste resultaten zullen pas in 2016 beschikbaar zijn.

Instrument 13: Wijziging WEB; verbetering doelmatigheid opleidingen

De wijziging van de WEB die beoogt verbetering van de doelmatigheid van opleidingen te bevorderen is geïmplementeerd. In de bij instrument 12 genoemde brief van 2 april 2012 heeft de minister van OCW tevens aangekondigd maatregelen te nemen voor een betere informatievoorziening om de aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt op sectoraal, regionaal en instellingsniveau inzichtelijker te maken. Deze maatregelen zijn bij de wet van 21 januari 2015, macrodoelmatigheid in het beroepsonderwijs, (Stb 2015 nr. 56) vormgegeven. Onderwijsinstellingen zijn reeds wettelijk verplicht alleen opleidingen aan te bieden die na afronding voldoende arbeidsmarktperspectief bieden (artikel 6.1.3., eerste lid, WEB). Onder arbeidsmarktperspectief wordt in ieder geval verstaan; het binnen een redelijke termijn vinden van een baan op niveau van de gevolgde opleiding. In de wetswijziging wordt dit uitdrukkelijker bepaald. De wijziging bevat de volgende bepalingen:

- Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat een beroepsopleiding alleen door de instelling wordt aangeboden als de verzorging van die opleiding, gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van het beroepsonderwijs, doelmatig is.
- Voorgesteld wordt dat onderwijsinstellingen voornemens met betrekking tot het starten en stoppen van beroepsopleidingen op enige locatie tijdig melden aan de minister. De melding zal dan door de minister op een voor een ieder

[334] Programmamanagement MBO15, *Focus op Vakmanschap in bedrijf* (2015)

toegankelijke wijze openbaar worden gemaakt. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat onderwijsinstellingen worden verplicht de melding te doen voor 1 februari in het kalenderjaar voorafgaand aan het studiejaar waarin het starten dan wel stoppen van opleidingen wordt beoogd.

- Het bevoegd gezag legt over wijzigingen van het opleidingenaanbod van een instelling met betrekking tot het arbeidsmarktperspectief en de doelmatige verzorging van een opleiding verantwoording af in het jaarverslag.
- Het bevoegd gezag verstrekt zodanige informatie aan aspirant-deelnemers van beroepsopleidingen over:
  a. de instelling,
  b. het aanbod van beroepsopleidingen,
  c. het arbeidsmarktperspectief na beëindiging van de desbetreffende beroepsopleiding,
  d. de inhoud en de inrichting van het te volgen onderwijs,
  e. de examinering,
  f. de vooropleidingseisen voor de verschillende beroepsopleidingen, en
  g. de kwaliteit van de verschillende beroepsopleidingen waaronder het oordeel van de inspectie ter zake,

  dat de aspirant-deelnemers in staat zijn de opleidingsmogelijkheden te vergelijken en een passende opleiding te kiezen, alsmede zich een goed oordeel te vormen over de inhoud en de inrichting van het te volgen onderwijs en de examens en zich goed voor te bereiden op de gestelde eisen.

De (beleids)maatregel heeft (nog) niet geleid tot een meetbaar resultaat. Het ontbreekt op dit moment nog aan de nodige gegevens om het effect van de maatregelen te beoordelen. De wet zal naar verwachting binnen 5 jaar worden geëvalueerd, er is nog geen evaluatie gepland.

Instrument 14: Pilot 'Versterken doelmatigheid in het MBO'

Het instrument Pilot 'Versterken doelmatigheid in het MBO' is geïmplementeerd. De pilots zijn uitgevoerd door MBO15. Daarnaast heeft MBO15 geconstateerd, dat scholen volop aan de slag zijn met het portfoliobeleid. Er is nog geen kwantitatieve informatie beschikbaar over effecten van het portfoliobeleid van de scholen.

Het programmamanagement MBO15 Macrodoelmatigheid heeft in opdracht van het ministerie van OCW (in overleg met toenmalige ministerie van EL&I) vijf regiopilots uitgevoerd.[335] Deze pilots waren in het kader van de beleidsregel macrodoelmatig portfoliobeleid door mbo instellingen. In de rapportage van het programmamanagement MBO15 zijn de bevindingen over de uitvoering van de pilots in 2011, verantwoord.[336] Daarnaast is een voorstel voor de landelijke uitvoering fase 2 (2012-2015) beschreven.

In februari 2014 heeft MBO15 gerapporteerd over het portfoliobeleid in het mbo.[337] Hierin geconcludeerd MBO15 dat de mbo scholen intensief aan de slag zijn met de doelmatigheid van hun opleidingaanbod. Sommige scholen hebben alleen nog maar enkele stappen gezet, een groot deel van de scholen heeft ondertussen een interne analyse van het aanbod gemaakt en een klein deel van de scholen benut portfoliomanagement voor het bepalen van de strategie van de school. Meer dan de helft van de scholen stemt op een of andere manier het aanbod af met andere scholen in de regio. In een beperkt aantal situaties heeft dit tot verregaande afspraken geleid.

[335] MBO15 is een tijdelijk en compact programmamanagement, ingesteld door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de periode 1 augustus 2011 tot 1 augustus 2015, met als opdracht: lever een aanwijsbare bijdrage aan de tijdige en succesvolle implementatie van het Actieplan mbo.
[336] MBO15, *Macrodoelmatigheid als opdracht*, (2012)
[337] Programmamanagement MBO15, *Portfoliobeleid in het mbo* (2014)

Instrument 15: Differentiatie in opleidingsaanbod voor een betere aansluiting op de behoeften van studenten en arbeidsmarkt

Het instrument 'Differentiatie in opleidingaanbod' is geïmplementeerd, als onderdeel van de prestatieafspraken. Het instrument is effectief, zo constateert de Reviewcommissie Hoger Onderwijs in haar midtermreview dat alle beoordeelde universiteiten (18) en hogescholen (36) voortgang hebben geboekt bij de uitvoering van hun voornemens om profilering en zwaartepuntvorming te versterken.[338] Bij het door de commissie gehanteerde beoordelingskader gaat het bij profilering en zwaartepuntvorming om: differentiatie van het onderwijs, herordening van het opleidingenaanbod en zwaartepuntvorming in het onderzoek. Alle instellingen hebben dan ook in het kader van de midtermreview een positief advies gekregen.

De Reviewcommissie constateert in de midtermreview dat de afgesproken initiatieven tot zwaartepuntvorming in het hbo goed van de grond komen. Veelal is er sprake van aansluiting op regionale prioriteiten. De reeds opgebouwde capaciteit en netwerken (onder meer via RAAK projecten en lectoraten) van een hogeschool spelen bij de keuzes een belangrijke rol. Hetzelfde geldt voor de betrokkenheid bij de Human Capital Agenda's van de topsectoren. De Centers of expertise zijn de meest zichtbare uitdrukking hiervan.

De Reviewcommissie constateert dat de op instellingsniveau gekozen profileringsthema's in toenemende mate leidend zijn voor de inrichting en herordening van het onderzoeks- en onderwijsaanbod. Dit geldt voor zowel universiteiten als hogescholen. Daartoe wordt gewerkt aan: clustering van opleidingen en capaciteit, samenwerking tussen instellingen, of afbouw van opleidingen. De thema's zijn ook vaak leidend voor de verdeling van de beschikbare middelen, het rekruteringsbeleid en de samenwerkingsverbanden die instellingen onderling aangaan op het gebied van onderwijs en onderzoek. Veel instellingen voeren actief beleid om middelen vrij te spelen die strategisch geïnvesteerd kunnen worden. Dit leidt tot versterking van zwaartepunten en - als gevolg van de thematische invalshoek - veelal ook tot versterking van interdisciplinaire samenwerking. De commissie is interessante voorbeelden tegengekomen van universiteiten en hogescholen die bij het aanbrengen van focus en massa hun interne sterktes en keuzes hebben afgestemd op externe kansen. In dit verband kunnen de volgende voorbeelden worden genoemd:

- Het opstarten van nieuwe opleidingen of minoren die zowel aansluiten op in de regio aanwezige expertise (en organisaties/bedrijven) als op de profileringsthema's van de hogeschool of universiteit.
- Publiek-private samenwerking in de vorm van topinstituten en strategische samenwerking met bedrijven.
- Het gezamenlijk met bedrijven financieren van promotieplaatsen.
- Aantrekken van (tijdelijke) buitenlandse onderzoekers en docenten met behulp van fellowships, gefinancierd door een particuliere stichting.
- Het bieden van mogelijkheden aan de toptalenten onder de masterstudenten om tijdens hun opleiding relevante en betaalde werkervaring op te doen bij hightech bedrijven.

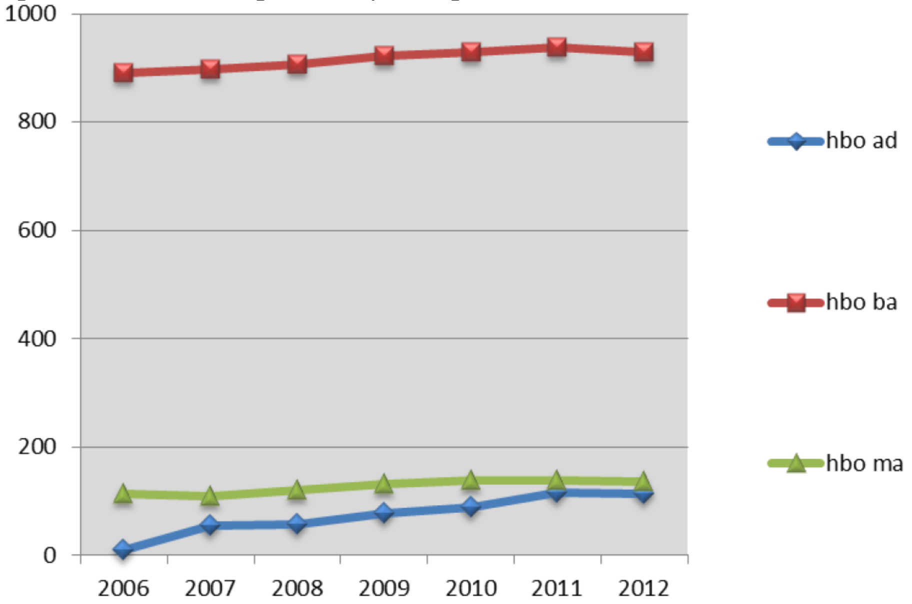
De hogescholen hebben in hun prestatieafspraken veel plannen opgenomen om tot een verdergaande differentiatie van het opleidingsaanbod te komen. Zo zijn er initiatieven voor nieuwe hbo-masteropleidingen van de grond gekomen, in vrijwel alle gevallen in directe aansluiting op de profileringsthema's van de hogeschool. Waar geen nieuwe opleidingen worden gerealiseerd, heeft dit diverse redenen zoals hoge aanloopkosten, of een vooralsnog te geringe belangstelling van studenten. Ook is er soms (nog) geen goedkeuring verkregen van de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) om nieuwe opleidingen te

[338] Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek, *Adviezen midtermreview 2014*, (2014)

starten. Een aantal hogescholen heeft nadrukkelijk naar voren gebracht alleen op die terreinen masteropleidingen te ontwikkelen waar geen pendant in het wetenschappelijk onderwijs bestaat.

Het streven naar bredere opleidingen, is in het hbo minder wijdverbreid dan bij de universiteiten maar wel aanwezig. In het hoger technisch onderwijs vindt een conversie plaats (Vereniging Hogescholen 2014) waarbij het aantal bacheloropleidingen per 1 september 2015 wordt teruggebracht van 65 naar 36. In de stelselrapportage 2013 van de Reviewcommissie is de ontwikkeling van het opleidingenaanbod in het ho over de jaren 2006-2012 in beeld gebracht. Cijfers over de periode na 2012 zijn nog niet bekend.

Figuur 1: Ontwikkeling in het opleidingenaanbod 2006-2012



Bron: Stelselrapportage 2013 Reviewcommissie

Voor differentiatie in het opleidingaanbod kunnen ho instellingen gebruik maken van gelden uit de prestatieafspraken. Het experiment prestatiebekostiging ho wordt in 2017 geëvalueerd.

Instrument 16: Sectorplannen in HO

Het instrument sectorplannen in het ho is geïmplementeerd en draagt effectief bij aan een doelmatiger aanbod. De term sectorplan is de afgelopen jaren gebruikt voor zeer diverse soorten plannen, maar over het algemeen gaat het om een analyse vanuit de sector (samenhangende disciplines of opleidingen, inclusief het onderzoek), waarbij gezocht wordt naar manieren om te komen tot hogere kwaliteit, excellentie, betere aansluiting bij de beroepspraktijk en versterking van de internationale concurrentiepositie van onderwijs en onderzoek. Meestal wordt ook gezocht naar doelmatigheidswinst door samenwerking en taakverdeling. Ook de sectorale verkenningen in het hbo kunnen hieronder worden geschaard. Naast de sectorplannen bestaan er sectorale analyses.

De Vereniging Hogescholen voert regelmatig sectorale verkenningen uit, met als doel het onderwijsaanbod te ijken aan de actuele en toekomstige te verwachten ontwikkelingen, in het bijzonder het werkveld. De verkenningen worden uitgevoerd door verkenningscommissies. De laatste paar jaar is voor het merendeel van de hbo-sectoren zo’n verkenning uitgevoerd (bijvoorbeeld de technieksector, het hoger sociaal agogisch onderwijs, de sector gezondheidszorg, het hoger economisch onderwijs. Uit de midtermreview van de Reviewcommissie

komt duidelijk naar voren, dat hogescholen actief werken aan de uitvoering van deze sectorplannen.
De Reviewcommissie constateert in de midtermreview, dat de herordening van het aanbod in het hbo vooral via sectorale verkenningen verloopt. In de sector Techniek vindt een verschuiving plaats van het grote aantal smalle opleidingen naar brede(re) stamopleidingen in elk van de technische domeinen. De hogescholen met kunstopleidingen hebben met elkaar afspraken gemaakt over onder andere reductie van het aantal studenten in een aantal bacheloropleidingen en verhoging van de kwaliteit van de uitstroom door middel van versterking van de masterfase. In het Hoger Sociaal-agogisch onderwijs zijn de opleidingsprofielen herijkt en hebben enkele hogescholen een aantal opleidingen samengevoegd in een brede bacheloropleiding Social Work. Uit de midtermreview komt tevens naar voren, dat hogescholen actief werken aan de uitvoering van deze sectorplannen.
Naast deze sectorplannen in het hbo, lopen er ook verschillende sectorplannen in het wetenschappelijk onderwijs. Grote sectorplannen zijn bijvoorbeeld het Plan Natuur & Scheikunde, en het sectorplan Duurzame Geesteswetenschappen. In deze plannen worden specifieke knelpunten in de betreffende sectoren aangepakt, zowel gericht op onderwijs als onderzoek.

De CDHO voert sectorale analyses uit en adviseert de departementen OCW en EZ op basis van de conclusies van deze rapporten. De sectorale adviescommissies van de Vereniging Hogescholen zijn ook bij de rapporten van de CDHO betrokken.
In de periode 2010-2015 heeft de CDHO de volgende sectoranalyses en aanvullende analyses uitgevoerd:

- HBO (bachelors en masters) Hoger Sociaal en Agogisch Onderwijs;
- HBO (bachelors) Techniek;
- HBO (bachelors) Economie;
- CROHO Ontwikkelingen in opleidingen 2008/09 – 2012/13.

Instrument 17: Beleidsregel doelmatigheid

Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs
Het instrument ‘Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs’ is geïmplementeerd. De Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) adviseert (gevraagd en ongevraagd) de minister van OCW en de Staatssecretaris van EZ over de doelmatigheid van het bekostigde hoger onderwijsaanbod. Aanvragen voor nieuwe opleidingen, verplaatsingen en nevenvestigingen beoordeelt de commissie op basis van de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2014. In de periode 2010-2015 zijn door de CDHO 310 aanvragen voor nieuwe opleidingen, nevenvestiging, verplaatsing, Associate Degree en subsidie voor hbo- en masteropleidingen behandeld. Van de 310 aanvragen kregen er 79 een negatief advies. Het instrument ‘Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs’ is gelet op de uitvoering effectief.
De beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs is in de afgelopen jaren een aantal keer bijgesteld, voor het laatst in juli 2014. In de beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs (2012 en 2014) is aangegeven op welke wijze de minister invulling geeft aan zijn wettelijke bevoegdheden ten aanzien van de beoordeling van de doelmatigheid van voornemens van hogescholen en universiteiten voor het verzorgen van een nieuwe opleiding en voor het vestigen van een opleiding in een andere gemeente (nevenvestiging of verplaatsing). De huidige beleidsregel zet in op het bieden van meer ruimte voor vernieuwing en verbreding van opleidingen.

Het toetsen van nieuwe opleidingen en nieuwe vestigingsplaatsen was en blijft wenselijk om te waarborgen dat het opleidingsaanbod correspondeert met de

behoeften van studenten, werkgevers en de samenleving. Het gaat daarbij niet alleen om de macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen, ook een opschoning van het bestaande aanbod is aan de orde. Daarbij is onder andere een ontwikkeling naar meer brede opleidingen een aandachtspunt. Ook lijkt bij een aantal instellingen de notie van doelmatigheid in toenemende mate een rol te spelen bij de beoordeling van het eigen aanbod. Hierbij geldt echter dat microdoelmatigheid niet per definitie macrodoelmatigheid is.

Met de instellingen in het hoger onderwijs is in de hoofdlijnenakkoorden afgesproken dat er gewerkt wordt aan een transparant, scherp geprofileerd en doelmatig opleidingenaanbod. Om dit te bereiken is overeengekomen dat het profiel van een instelling en de arbeidsmarktbehoefte een prominentere rol zullen spelen in het macrodoelmatigheidsbeleid.
Om deze doelstellingen te bereiken is de beleidsregel macrodoelmatigheid aangepast. Het nieuwe beleid heeft de volgende uitgangspunten:

- Meer flexibiliteit ten behoeve van de aanpassing/vernieuwing en verbreding van bestaande opleidingen.
- Restrictief ten aanzien van nieuwe opleidingen en nieuwe vestigingsplaatsen, met aandacht voor het profiel van de instelling en de behoefte op de arbeidsmarkt.

In geval van bestuurlijke en institutionele fusies onderzoekt de CDHO of de variatie van het opleidingenaanbod daadwerkelijk in stand blijft en brengt zij hierover advies uit aan de verantwoordelijke bewindspersoon van het departement van OCW en EZ.

Beleidsregel doelmatigheid mbo
De beleidsregel doelmatigheid mbo is nog niet geïmplementeerd, en derhalve nog niet effectief.

De beleidsregel doelmatigheid mbo ligt ter behandeling in de Tweede Kamer, als onderdeel van de wet macrodoelmatigheid. Deze beleidsregel beschrijft de wijze waarop de minister invulling geeft aan zijn/haar bevoegdheden bij het ontnemen van rechten van een beroepsopleiding, indien het aanbod van beroepsopleidingen niet op de arbeidsmarkt aansluit, of indien er sprake is van een ondoelmatige spreiding van het opleidingenaanbod. De beleidsregel geeft daarmee invulling aan de Wet van 21 januari 2015 tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het bevorderen van een arbeidsmarktrelevant en doelmatig opleidingenaanbod in het beroepsonderwijs (macrodoelmatigheid beroepsonderwijs; Stb. 2015, 56). Met deze wet heeft de minister betere mogelijkheden om in te grijpen bij de niet-naleving van de al bestaande zorgplicht arbeidsmarktperspectief (artikel 6.1.4, eerste lid, onderdeel c, van de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB) en de in de Wet macrodoelmatigheid beroepsonderwijs geïntroduceerde zorgplicht doelmatigheid. De minister zal zich daarbij laten adviseren door een onafhankelijke adviescommissie.[339]

De beleidsregel heeft betrekking op de bekostigde beroepsopleidingen, na twee jaar zal gekeken worden of de beleidsregel de beoogde werking heeft.

Instrument 18: Arbeidsmarktinformatie bij voorlichtingsmateriaal voor beroepskeuze
De arbeidsmarktinformatie bij voorlichtingsmateriaal voor beroepskeuze is grotendeels geïmplementeerd, bij het hbo volledig in het mbo niet bij alle instellingen. Bij ho blijkt dat bij 34% van de gebruikers de informatie in

[339] Nog in te stellen adviescommissie macrodoelmatigheid mbo

belangrijke mate hun keuze beïnvloedt. Bij het mbo blijkt dat ombuigingsgesprekken een beperkt effect hebben op studiekeuze.

Arbeidsmarktinformatie bij voorlichtingsmateriaal voor beroepskeuze ho

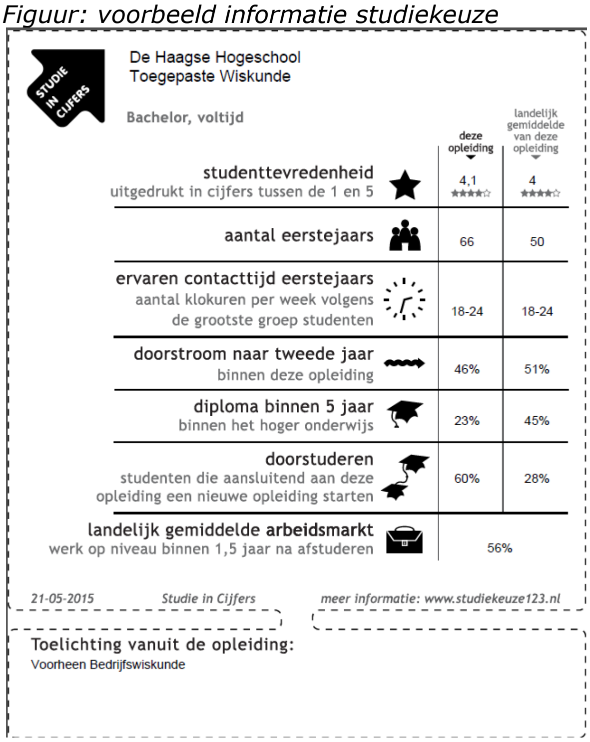
De website van Studiekeuze 123 (ho) bevat per opleiding (Studie in Cijfers of studiebijsluiter) het landelijk gemiddelde percentage afgestudeerden dat binnen 1,5 jaar na afronding van de opleiding werk op niveau heeft.[340] Daarnaast bevat de website een indicatie van het startsalaris.

OCW laat vanaf 2013 gedurende drie jaar monitoren hoe het gebruik van Studie in Cijfers (studiebijsluiter) zich ontwikkelt en welke effecten het gebruik heeft in vergelijking met andere voorlichtingsbronnen. Het gebruik en de invloed worden gedurende deze jaren gemonitord door gebruik te maken van het jaarlijkse onderzoek de Startmonitor. De eerste rapportage (onderzoek instroom september 2013) laat zien dat:[341]

- Studie en cijfers (studiebijsluiter) in 4% van de gevallen is gebruikt als voorlichtingsbron.
- De website SK123 werd in 26% van de gevallen gebruikt.
- Raadplegen van website van instelling en algemene voorlichtingsdagen scoren met resp. 68% en 65% het hoogste.
- Een derde van de gebruikers van Studie in Cijfers (34%) geeft aan dat dit hun keuze in belangrijke mate heeft beïnvloed.
- De helft van de gebruikers benut Studie in Cijfers (de Studiebijsluiter) om opleidingen met elkaar te vergelijken. Belangrijkste gegevens hierbij waren percentage afgestudeerden met een baan, percentage studenten dat het diploma behaalt, doorstroom naar het 2 jaar en de studenttevredenheid.

Tot slot bevat het onderzoek informatie over welke gegevens de student heeft gemist bij de informatie over studiekeuze.

Figuur: voorbeeld informatie studiekeuze



Bron: Website Stichting Studiekeuze

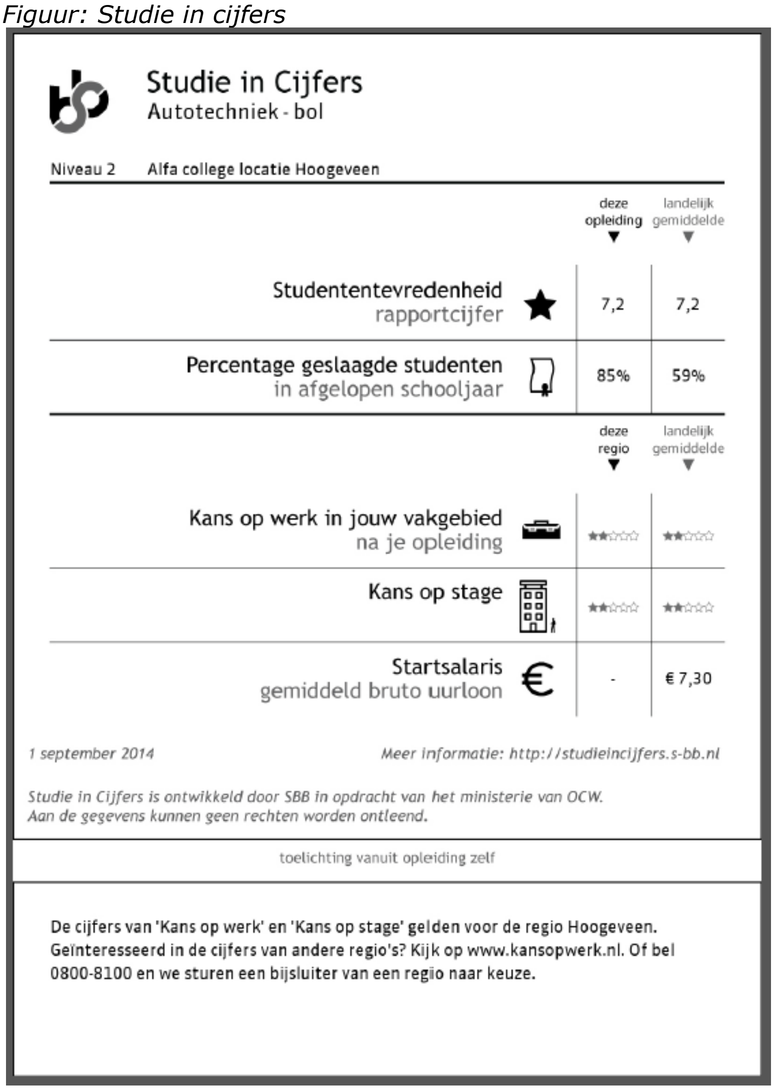
[340]Studie in Cijfers is een plaatje (een studiebijsluiter) met relevante informatie voor de studiekiezer over een opleiding in het hoger onderwijs. Dit plaatje is herkenbaar en vergelijkbaar en in ieder geval te vinden op de website van de betreffende opleiding en op www.studiekeuze123.nl.

[341] ResearchNed, *Gebruik en invloed Studie in Cijfers; Eerste rapportage op basis van de Startmonitor september 2013,* (2013)

Arbeidsmarktinformatie bij voorlichtingsmateriaal voor beroepskeuze mbo
Studie in Cijfers mbo is in 2014 gerealiseerd. Over de effectiviteit is nog geen informatie beschikbaar. Onderzoek waaruit blijkt of en in welke mate door de doelgroep gebruik wordt gemaakt van het voorlichtingsmateriaal is nog niet beschikbaar. Naast Studie in Cijfers worden binnen het mbo ombuigingsgesprekken gevoerd waarbij jongeren erop worden gewezen als de gekozen opleiding weinig arbeidsmarktperspectief in de regio heeft. Deze ombuigingsgesprekken zijn geïmplementeerd en effectief.

Studie in cijfers is beschikbaar op de websites van alle deelnemende instellingen. Studie in Cijfers, voorheen ook wel studiebijsluiter genoemd, geeft eenduidige en objectieve informatie over specifieke opleidingen en de kansen van die opleiding op de arbeidsmarkt. Hiermee kunnen scholen hun studenten voorlichten. Ook wordt de opleiding vergeleken met landelijke cijfers.

Figuur: Studie in cijfers


Studie in Cijfers
Autotechniek - bol

Niveau 2 Alfa college locatie Hoogeveen

	deze opleiding	landelijk gemiddelde
Studententevredenheid rapportcijfer	7,2	7,2
Percentage geslaagde studenten in afgelopen schooljaar	85%	59%
	deze regio	**landelijk gemiddelde**
Kans op werk in jouw vakgebied na je opleiding	★★☆☆☆	★★☆☆☆
Kans op stage	★★☆☆☆	★★☆☆☆
Startsalaris gemiddeld bruto uurloon	-	€ 7,30

1 september 2014 *Meer informatie: http://studieincijfers.s-bb.nl*

Studie in Cijfers is ontwikkeld door SBB in opdracht van het ministerie van OCW. Aan de gegevens kunnen geen rechten worden ontleend.

toelichting vanuit opleiding zelf

De cijfers van 'Kans op werk' en 'Kans op stage' gelden voor de regio Hoogeveen. Geïnteresseerd in de cijfers van andere regio's? Kijk op www.kansopwerk.nl. Of bel 0800-8100 en we sturen een bijsluiter van een regio naar keuze.

Bron: website Alfa -college

Studie in Cijfers helpt studenten en hun ouders bij het maken van een weloverwogen studiekeuze. De deelname van instellingen aan Studie in Cijfers is op vrijwillige basis. Op dit moment zijn geen onderzoeken voorhanden die inzicht geven in de mate waarin dit instrument door studenten en stakeholders ook daadwerkelijk wordt gebruikt.

Het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) heeft onderzoek gedaan naar de rol van studiekeuzegesprekken in het mbo.[342] Uit dit onderzoek komt naar voren dat veel vmbo-ers twijfelen over hun studiekeuze: 17% van de vmbo-gediplomeerden start uiteindelijk met een andere mbo-bol opleiding dan hij of zij oorspronkelijk van plan was. Nog eens 28% twijfelde tussen een aantal mbo-bol opleidingen. Als ombuigingsgesprekken effect hebben, dan zijn het deze groepen leerlingen waar het effect het grootst zal zijn.
ROA concludeert dat het ombuigingsgesprek gemiddeld een beperkt effect heeft op de studiekeuze: Tussen de 4 en maximaal 10 procent van de respondenten wordt door een studiekeuzegesprek omgebogen naar andere studie.

Een ruime meerderheid (66%) van de jongeren die in het schooljaar 2013/2014 met een mbo-bol opleiding is gestart, geeft aan dat ze hun opleidingskeuze besproken hebben op hun huidige mbo-school. De helft van de ondervraagde school-domein combinaties laat echter weten dat er geen ‘ombuigingsgesprekken’ hebben plaatsgevonden. Opvallend is dat daarbij 20% van de school-domein combinaties als reden aanvoert dat dit ten koste gaat van de instroom. Dat suggereert dat in sommige gevallen de belangen van de instelling niet parallel lopen met die van de student. Vergelijkbaar belangrijke aangevoerde redenen zijn ‘geen tijd’ of ‘geen nut’. Een op de drie jongeren die een studiekeuzegesprek heeft gehad geeft aan hierdoor (sterk) beïnvloed te zijn en twee op de drie heeft het studiekeuzegesprek als (heel) nuttig ervaren. Arbeidsmarktperspectieven zijn van belang bij de keuze: Jongeren die kennis hebben van de slechte arbeidsmarktperspectieven van een opleiding (of in elk geval van mening zijn dat de perspectieven slecht zijn) kiezen eerder voor een andere opleiding. Deze uitkomst ondersteunt de aan het School Ex 2.0 onderliggende assumptie dat jongeren die kennis hebben van slechte arbeidsmarktperspectieven eerder een andere studie zullen kiezen. 42% van de jongeren die voor de start van de opleiding van studiekeuze gewisseld zijn, hebben het idee dat de kansen op het vinden van een baan daardoor (aanzienlijk) beter zullen zijn.

Instrument 19: Associate-degreeprogramma

Het instrument Associate-degreeprogramma (Ad) is geïmplementeerd en blijkt effectief, inmiddels volgen een kleine 6.000 studenten een bekostigde Ad-traject.

In 2011 heeft SEO Economisch Onderzoek de pilotfase 2006-2010 van de Associate degree (Ad) geëvalueerd[343]. SEO constateert in de evaluatie dat de Ad’s voorzien in een behoefte. Ad-programma’s vergroten de deelname aan het hoger onderwijs. Ook werkgevers hebben behoefte aan werknemers van Ad-niveau. Afgestudeerde Ad’ers vinden hun weg op de arbeidsmarkt.

De Ad is in 2013, na een pilotfase, definitief in de wet opgenomen. De Ad-trajecten voorzien vooral in een behoefte voor mbo-studenten en werkenden die wel verder willen leren maar niet, in eerste aanleg, een volledige hbo-bachelor willen volgen. Voorbeelden van Ad-trajecten zijn een opleiding tot een leidinggevende functie in de detailhandel, zoals bedrijfsleider, of een opleiding tot officemanager.

Uit het jaarverslag over 2014 van de Commissie Doelmatig Hoger Onderwijs (CDHO) blijkt de commissie 15 Ad-aanvragen heeft ontvangen (27% van het totaal aantal aanvragen in 2014). Het Ministerie van OCW stimuleert de landelijke uitrol van de Ad. De commissie ziet kansrijke aanvragen die in een aantoonbare behoefte van de arbeidsmarkt voorzien. De commissie constateert tevens dat met name in het economisch domein het aanbod aan Ad’s groot is. Vanwege een slechte arbeidsmarkt in dit domein, ziet de commissie zich voor de

[342] Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, *Evaluatie van het School-Ex 2.0 programma; De rol van studiekeuze- en exitgesprekken in het MBO* (2014)
[343] SEO Economisch Onderzoek, *Monitor Associate degree 2006-2010*, (2011)

vraag gesteld of een verdere toename van Ad’s binnen deze sector wenselijk is. Het is hoe dan ook cruciaal dat aanvragers een overtuigende onderbouwing van de arbeidsmarktbehoefte verstrekken. Op dit moment is het bestaande landelijke arbeidsmarktonderzoek nog onvoldoende gericht op Ad’ers. De Ad verdient volgens de commissie meer aandacht in toekomstige arbeidsmarkt analyses.
Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs op 3 juli 2014 zijn Ad programma’s onverkort onderworpen aan de toetsing macrodoelmatigheid zoals die in de Beleidsregel is vervat. In 2014 werden door de CDHO 13 aanvragen voor Ad programma’s in behandeling genomen waarover in 11 gevallen in positieve zin is geadviseerd.[344] Het hoge aantal positieve adviezen hangt samen met het vooralsnog geringe aantal bestaande Ad’s. De verwachting is dat bij een toename van het aantal Ad programma’s de toetsing doelmatigheid aan complexiteit zal winnen, waardoor het hoge aantal positieve adviezen op termijn geleidelijk zal afnemen.
De Reviewcommissie constateert in de midtermreview dat veel hogescholen samenwerken met ROC’s om de doorstroom van het mbo naar het hbo goed te laten verlopen. Waar het Ad’s betreft zijn het profiel van de hogeschool én de vraag vanuit de (regionale) arbeidsmarkt leidend voor het starten van deze opleidingen. Hogescholen benadrukken het belang van de Ad’s voor Leven Lang Leren, maar starten deze pas na een gebleken duidelijk aanwezige arbeidsmarktvraag.

8.4.3 Doelmatigheid beleidsinstrumenten hoofdlijn C

De doelmatigheid van het beleid wordt bepaald door de combinatie van doelbereiking en effectiviteit van de ingezette instrumenten en de hoogte van de bijbehorende uitgaven. In paragraaf 8.4.1 is gebleken dat de doelen ten dele worden gerealiseerd, opleidingen in het ho sluiten beter aan bij de behoeften, en er is een betere aansluiting op de arbeidsmarkt. Dit laatste blijkt uit een groter aandeel onderwijsdeelnemers dat kiest voor (bèta)techniek.
Voor het mbo moet het wetsvoorstel dat voorziet in vermindering van het aantal kwalificaties nog worden geïmplementeerd. Ook is de doelstelling voor een doelmatigere spreiding en organiseerbaarheid van opleidingen nog niet gerealiseerd. Wel is met de wijziging van de WEB een maatregel geïmplementeerd die beoogt om de doelmatigheid van opleidingen te bevorderen. Vooralsnog is geen informatie beschikbaar over de mate waarin dit bijdraagt aan een doelmatigere spreiding en organiseerbaarheid van het opleidingaanbod.

Uit paragraaf 8.4.2 blijkt dat met name in het ho de afzonderlijke maatregelen effectief blijken te zijn. Differentiatie in opleidingsaanbod voor een betere aansluiting op de behoeften van studenten en arbeidsmarkt, sectorplannen in ho, de beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs, arbeidsmarktinfo en de Associatedegreeprogramma hebben volgens de Reviewcommissie Hoger Onderwijs en de CDHO een positief effect gehad.

Macrodoelmatigheid in het ho richt zich op een aanbod dat beter aansluit bij behoeften van studenten, werkgevers, wetenschap en de samenleving. Voor het uitvoeren van deze maatregelen kunnen ho instellingen gebruik maken van gelden uit de prestatieafspraken. Het experiment prestatiebekostiging ho wordt in 2017 geëvalueerd.

De afzonderlijke maatregelen in het mbo zijn nog niet effectief. De voorgenomen vermindering van kwalificaties/uitstroomdifferentiaties wordt met ingang van het schooljaar 2016-2017 ingevoerd, er is wel de mogelijkheid om op vrijwillige basis hiermee in het schooljaar 2015-2016 te starten. De beleidsregel doelmatigheid mbo (en de uitvoering erna) moet nog worden ingevoerd. De arbeidsmarkt-

[344] In 2014 zijn 13 aanvragen van de 15 ontvangen aanvragen in behandeling genomen.

informatie bij voorlichtingsmateriaal voor beroepskeuze in het mbo is wel beschikbaar. Echter er is nog geen onderzoek verricht naar het gebruik en effect van deze informatie. Ombuigingsgesprekken die in het mbo worden gevoerd hebben een beperkt effect op de studiekeuze. Voor alle voornoemde instrumenten geld dat geen informatie beschikbaar is die inzicht geeft in de mate waarin de ingezette instrumenten hebben bijgedragen aan het realiseren van een betere aansluiting op de arbeidsmarkt.

De vraag rijst hoe dit zich verhoudt tot de bijbehorende uitgaven voor hoofdlijn C. De specifieke uitgaven voor de diverse instrumenten zijn gespecificeerd in paragraaf 8.1.4 en variëren tussen de € 41 en € 47,3 miljoen per jaar in de periode 2012-2015. Het gaat hierbij met name om extra middelen voor de uitvoering van de sectorplannen HO. Er is geen informatie beschikbaar welke structurele (maatschappelijke) besparingen ho-instellingen hiermee realiseren. Daarnaast is ook nog geen informatie beschikbaar over de te realiseren besparing in het mbo (macrodoelmatigheid) na invoering van de gewijzigde kwalificatiestructuur. Hiervoor is al wel een meerjarige bezuinigingstaakstelling in de begroting verwerkt.
Daarnaast zijn er uitgaven die ook betrekking hebben op andere beleids-doelstellingen en die bij deze andere doelstellingen zijn gepresenteerd. Hiermee is op jaarbasis ongeveer € 3,5 miljoen gemoeid.

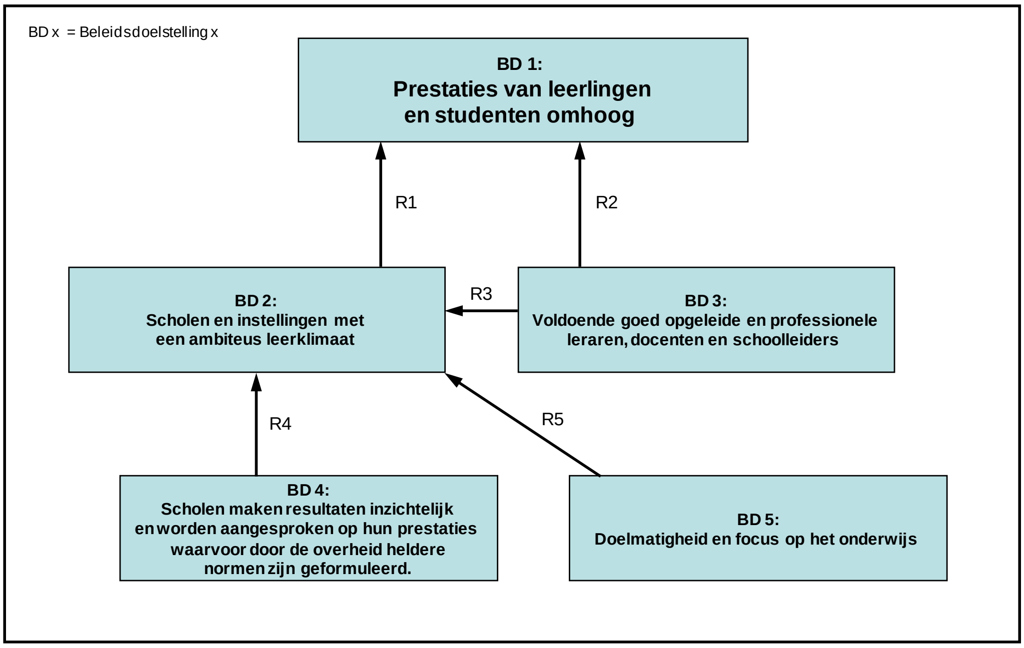
9 Prestaties van leerlingen en studenten omhoog: effectiviteit en doelmatigheid van de overkoepelende beleidsagenda

Samenvatting
De beleidsagenda is opgebouwd uit vijf gerelateerde beleidsdoelstellingen. In paragraaf 9.2 wordt beschreven in hoeverre het hoofddoel ('prestaties van leerlingen en studenten omhoog') en de ondersteunende doelen inmiddels zijn gerealiseerd. Vervolgens gaan paragraaf 9.3 en 9.4 over de effectiviteit en de doelmatigheid van de beleidsagenda als geheel. Daaruit blijkt dat de beleidsagenda in grote lijnen aansluit op de kenmerken van succesvolle onderwijsstelsels. In veel gevallen is er nog sprake van werk en uitvoering, worden effecten pas later zichtbaar en zijn ze moeilijk causaal te relateren aan bepaalde instrumenten. In totaliteit is er echter sprake van een doelmatigheidsslag in het onderwijs, waarbij sommige instellingen effectiever zijn in het realiseren van hogere prestaties dan anderen.

9.1 Opbouw beleidsagenda: de relaties tussen de vijf beleidsdoelstellingen

De opbouw van de beleidsagenda in vijf gerelateerde beleidsdoelstellingen is beschreven in hoofdstuk 3. In de beleidstheorie is verondersteld dat alle vijf beleidsdoelstellingen direct of indirect een bijdrage leveren aan het realiseren van het hoofddoel: prestaties van leerlingen en studenten omhoog. In paragraaf 3.2.2 is deze samenhang toegelicht. Het bijbehorende schema is hieronder opnieuw weergegeven, met daarin de onderlinge relaties aangemerkt.

Samenhang beleidsdoelstellingen 1 t/m 5



- Relatie R1: het instrumentarium van een ambitieus leerklimaat (BD2) moet bijdragen aan hogere prestaties van leerlingen en studenten door meer opbrengstgericht onderwijs, intensivering van de onderwijstijd en minder zwakke scholen.

- Relaties R2 en R3: Voldoende goed opgeleide leraren (BD3) zijn volgens de beleidstheorie cruciaal voor hogere prestaties van leerlingen en studenten (R2) en de leraren moeten tevens invulling geven aan opbrengstgericht werken (R3).
- Relatie R4: Het inzichtelijk maken van prestaties (BD4) moet een ambitieus leerklimaat (BD2) versterken doordat docenten en instellingen zich onderling vergelijken, van elkaar leren en op hun prestaties worden aangesproken.
- Relatie R5: Meer doelmatigheid en focus op het onderwijs (BD5) moet onderwijsinstellingen ruimte moeten bieden om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen en daardoor een ambitieus leerklimaat te versterken (BD2), hetgeen weer bijdraagt aan hogere prestaties.

9.2 Realisatie van de hoofddoelstelling en de ondersteunende doelen

Om na te gaan in hoeverre de ondersteunende beleidsdoelstellingen effectief bijdragen aan de hoofddoelstelling moet eerst vastgesteld worden in hoeverre het beoogde hoofddoel en de ondersteunende doelen inmiddels zijn gerealiseerd. De informatie daarover is beschreven in de voorgaande hoofdstukken en wordt hierna samengevat.

9.2.1 Realisatie hoofddoelstelling

In hoofdstuk 4 zijn de SMART-doelen beoordeeld die samenhangen met de overkoepelende hoofddoelstelling: prestaties van leerlingen en studenten omhoog. Samengevat komt hier het beeld uit van redelijk stabiele prestaties in het po en gemiddeld hogere prestaties in vo en wo. In het mbo stijgen veel prestaties wel, maar zijn er ook aandachtspunten, terwijl in het hbo vooralsnog sprake is van een daling op meerdere prestatie-indicatoren.

Prestaties leerlingen po:
- De prestaties voor taal en rekenen zijn de laatste jaren redelijk stabiel; ze liggen wel op een hoger niveau dan in 2008.
- Ook de gemiddelde score op de CITO-eindtoets is redelijk stabiel; de eerder geformuleerde streefwaarden zijn nog niet gehaald.
- Voor de 20% beste leerlingen is de gerealiseerde grensscore gestegen en ligt bijna op het niveau van de streefwaarde.

Prestaties leerlingen vo:
- De prestaties voor taal en rekenen stijgen, maar met name de rekenprestaties in vmbo-bb/kb en havo lopen nog beduidend achter bij vmbo-gt en vwo.
- De PISA-scores in 2012 zijn redelijk vergelijkbaar met 2009; in 2016 wordt bekend of de hogere streefwaarden voor 2015 worden gerealiseerd.
- Voor de 20% beste leerlingen is het gemiddeld eindcijfer gestegen, maar de streefwaarde is nog niet bereikt.
- De ontwikkelingen op het gebied van uitval, rendement en switch in het vo zijn positief.
- Het aantal vsv’ers ligt laag en de streefwaarden worden in vrijwel alle regio’s gehaald.
- De eerste indicaties zijn positief, maar het is nog te vroeg om vast te stellen of er daadwerkelijk minder uitstroom vanuit speciaal en praktijkonderwijs (vso en pro) plaatsvindt naar een situatie zonder werk.
- Vmbo’ers zijn minder tevreden over hun voorbereiding op het vervolgonderwijs; en de uitval van zowel vmbo’ers als havo/vwo’ers in het vervolgonderwijs is nog relatief hoog.

Prestaties studenten mbo:
- De prestaties voor taal laten een goede ontwikkeling richting de vereiste referentieniveaus zien; de prestaties voor rekenen liggen beduidend lager.
- De eerste rapportage over het excellentieprogramma verschijnt in 2016.
- Het aantal vsv’ers neemt al jaren af, maar is met name in het mbo-niveau 1 nog te hoog.
- Het percentage gediplomeerden in het mbo stijgt en de streefwaarden worden gehaald; het percentage dat de opleiding binnen de nominale studieduur afrondt blijft echter constant.
- Het percentage switchers in het mbo is in de afgelopen jaren gedaald.

- Vervolgopleidingen binnen het mbo kennen een betere aansluiting dan de overgang van mbo naar hbo; het rendement van mbo'ers in het hbo neemt af.
- Voor 86% van de mbo-uitstroom is het mbo eindonderwijs; de aansluiting op de arbeidsmarkt voor met name bol-opleidingen blijft lastig.

Prestaties studenten ho:
- De deelname aan excellente trajecten stijgt, maar het doel van 10% wordt in 2015 waarschijnlijk niet gehaald.
- Het diplomarendement in het wo neemt toe en de uitval in het eerste studiejaar neemt af; ook nemen het percentage studenten dat van opleiding switcht en de gemiddelde studieduur in het wo af.
- In het hbo is het omgekeerde het geval: uitval en switch stijgen en het diplomarendement neemt af; de studieduur is redelijk stabiel.

9.2.2 Doelbereiking van de ondersteunende doelen

In hoofdstuk 5 tot en met 8 is de doelbereiking op de ondersteunende beleidsdoelen beschreven. Samengevat leidt dit tot het volgende beeld:

Scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat (BD2):
- De daadwerkelijke toepassing van opbrengstgericht werken in de klas wint terrein maar verloopt nog relatief moeizaam in po en vo; de komende jaren is verdere professionalisering nodig.
- De intensievere inzet van de onderwijstijd bevindt zich nog in de beginfase van uitvoering; er was in 2014 nog geen informatie beschikbaar over de gerealiseerde intensiveringen in po, vo, mbo en ho.
- De verlaging van het aantal zeer zwakke scholen en opleidingen ligt in po en vo op schema, terwijl in het mbo in 2013 nog geen sprake was van een daling; en in het ho is er meer nadruk komen te liggen op het verbeteren van de kwaliteitscultuur binnen instellingen.

Voldoende goed opgeleide en professionele leraren, docenten en schoolleiders (BD3):
- Er zijn verbeteringen doorgevoerd in de lerarenopleidingen (kennis-component, beroepsgerichte voorbereiding, specialisaties) waarvan de effecten de komende jaren gemonitord worden.
- De eerste indicaties voor meer zij-instromende docenten in het mbo zijn positief. De beoogde uitbreiding van het aantal master-opgeleide docenten in po en vo vindt nog nauwelijks plaats.
- Er zijn forse ambities in het verbeteren van de vaardigheden van de huidige leraren in de periode tot 2020 (op het terrein van onderwijs op maat en opbrengstgericht werken); er zijn positieve eerste ontwikkelingen, maar er moet nog veel gebeuren om alles te realiseren.
- Voor de kwaliteitsborging van leraren zijn extra maatregelen getroffen via registratie in het lerarenregister (po, vo, mbo) en erkenning van de basiskwalificatie (hbo); de deelname in de praktijk is nog beperkt.
- Er worden maatregelen ingezet zodat schoolleiders en teamleiders in po, vo en mbo voldoen aan de in 2016 geldende bekwaamheidseisen; er is beperkt zicht op de ontwikkeling.
- De tevredenheid van leraren en managers over hun carrièreperspectief is vooralsnog beperkt; en er is de afgelopen tijd weinig vooruitgang geboekt bij tevredenheid van leraren over het HRM-beleid; wel neemt de deelname aan interscolaire peer review toe.

Scholen en instellingen maken resultaten inzichtelijk en worden aangesproken op hun prestaties, waarvoor door heldere normen zijn geformuleerd (BD4):
- Scholen en instellingen maken inderdaad hun resultaten inzichtelijk en werken verder aan instrumenten om dit inzicht te vergroten.

- Er is beperkt zicht op de mate waarin stakeholders (studenten, ouders, bedrijfsleven) daadwerkelijk gebruik maken van de beschikbare informatie en instellingen daarop aanspreken.

Doelmatigheid en focus op het onderwijs zelf (BD5):
- Op onderdelen zijn regels, subsidies en bekostiging aangepast en vereenvoudigd; in welke mate dit tot minder uitvoeringslast voor instellingen en meer focus op het onderwijs heeft geleid is niet bekend.
- In de prestatie- en kwaliteitsafspraken in de diverse onderwijssectoren zijn afspraken gemaakt om middelen gericht in te zetten om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen.
- Een aantal actiepunten uit de Regeldrukagenda (ter vermindering regeldruk en vergroting van regelruimte voor onderwijsinstellingen) is uitgevoerd, maar dit proces is nog niet klaar.
- De wettelijke basis voor een doelmatiger aanbod van opleidingen in het mbo is gerealiseerd; de vertaling daarvan in de praktijk door de mbo-instellingen moet nog (grotendeels) plaatsvinden. In het ho zijn al wel stappen gezet om het opleidingenaanbod beter aan te laten sluiten bij behoeften van student arbeidsmarkt en maatschappij.
- Tevens blijken (zoals beoogd) meer leerlingen en studenten in vo, mbo en wo te kiezen voor techniek.

9.3 Effectiviteit beleidsagenda: de bijdragen van de ondersteunende beleidsdoelstellingen aan de hoofddoelstelling

9.3.1 Aansluiting op de kenmerken van onderwijsstelsels die effectief hogere prestaties realiseren

De beleidsagenda, en de daarbinnen veronderstelde relaties, is in belangrijke mate onderbouwd door internationaal vergelijkend onderzoek naar de kenmerken van succesvolle onderwijsstelsels. In 2009 heeft het CPB, in opdracht van de toenmalige Programmaraad voor het Onderwijsonderzoek (PROO), (internationaal) literatuuronderzoek gedaan naar stelselkenmerken die effectief bijdragen aan het realiseren van de publieke belangen in het onderwijs (kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid). En in 2007 en 2010 heeft McKinsey internationaal vergelijkend onderzoek gedaan naar de succesfactoren van de best presterende schoolsystemen.

Het CPB-onderzoek concludeert in 2009 dat de opzet van het Nederlandse onderwijsstelsel op verschillende punten als, in potentie, effectief kan worden gekarakteriseerd.[345] De beleidsagenda 2012 sluit in belangrijke mate aan op deze punten:
- Prestaties van leerlingen zijn beter in landen waarin scholen autonomie hebben over het onderwijsproces en over personele beslissingen (BD5). Daarbij is de autonomie in die landen direct verbonden met verantwoording en toezicht, bijvoorbeeld door het afnemen van centrale examens (BD1), het beoordelen van prestaties van scholen (BD4) en de aanpak van slecht presterende instellingen (BD2).
- Concurrentie en vrije schoolkeuze leiden gemiddeld tot betere prestaties, maar kan de ongelijkheid bevorderen als (bepaalde groepen) leerlingen op scholen van lagere kwaliteit komen. Het beschikbaar stellen van transparante informatie voor de schoolkeuze kan deze ongelijkheid verminderen (BD4). En een betere ‘match’ tussen leerling en school kan de prestaties van leerlingen verbeteren (BD1).

[345] CPB (2009), *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels?*, pag.10-16.

- Empirisch onderzoek laat zien dat de kwaliteit van leraren een sterk effect heeft op de prestaties van leerlingen (BD3). Overigens is er volgens het CPB weinig houvast over de determinanten voor kwalitatief betere leraren (zoals initiële opleiding of ervaring), wel lijkt training van werkende leraren en begeleiding van startende leraren door een mentor effect te hebben, evenals prestatiebeloning van leraren en schoolleiders.
- Een kansrijke aanpak van achterstanden in het onderwijs is de inzet bij de jongste leerlingen. Voor kwalitatief goede VVE-programma's zijn positieve effecten gevonden bij risicoleerlingen (BD2).

Het onderzoek van McKinsey uit 2007 naar de wereldwijd best presterende onderwijssystemen komt tot de conclusie dat drie zaken er het meest toe doen:
- zorg dragen dat de juiste mensen leraren worden;
- zorg dragen zij zich tot goede instructeurs ontwikkelen;
- zeker stellen dat het systeem in staat is om de best mogelijke leerwijze voor ieder kind te geven.

Deze focus komt terug in de beleidsagenda met het beleid gericht op de kwaliteit van leraren en schoolleiders (BD3) en opbrengstgericht werken (BD2). Tevens wijst het McKinsey-onderzoek op het belang van het werken met heldere hoge doelstellingen en verwachtingen voor wat van leerlingen en studenten verwacht wordt (BD1) en het meten en volgen van de behaalde resultaten op het niveau van de school (BD4) en het niveau van de leerling (BD2).[346]

Het onderzoek van McKinsey in 2010 bouwt voort op de eerdere resultaten en analyseert het soort interventies dat het meeste bijdraagt aan het verbeteren van het onderwijssysteem. De belangrijkste constateringen zijn:[347]
- Het gaat om de ontwikkeling van het systeem als geheel via een volhardend en langdurig traject van onderling samenhangende interventies, en dus niet om enkele (geïsoleerde) specifieke interventies. De onderwijssystemen die verbeteren variëren niet zozeer in wat ze aanpakken, maar veel meer in hoe ze het doen (volgorde, focus, werkwijze, inspelend op de eigen context).
- Er is een sterke correlatie tussen de mate van centrale sturing en mate van ontwikkeling van het systeem. Naarmate het systeem op een hoger niveau presteert (zoals Nederland), is de centrale sturing voor de wijze van lesgeven en de invulling van de leerprocessen minder. Dit geeft meer ruimte binnen de onderwijsinstellingen voor een *peer*-gerichte wijze van verbeteren (via zelfevaluaties, stimuleren van interne leerprocessen, verspreiding van verworven ervaringen).
- Naast typische interventies die afhankelijk zijn van het ontwikkelingsniveau van het systeem zijn er zes interventies die altijd aandacht behoeven: een helder curriculum en standaarden (BD1/BD4), het beoordelen van leerlingen en studenten (BD2), een passend beloningssysteem voor leraren en schoolleiders (BD3), het opbouwen van vaardigheden van leraren en schoolleiders (BD3), het inrichten van een systeem voor informatievoorziening (BD4), en het ondersteunen van het verbetertraject (in beleidsdocumenten en onderwijsregelgeving).

Met de beleidsagenda 2012 wordt invulling gegeven aan het inzicht dat onderwijssystemen op verschillende fronten continue aan verbetering moeten werken. Gegeven de ontwikkelfase van het Nederlandse onderwijssysteem zou die verbetering in belangrijke mate vanuit de onderwijsinstellingen zelf moeten komen. Het stimuleren van een ambitieus leerklimaat (BD2) en het vergroten van de regelruimte sluiten daarop aan (BD5).

[346] McKinsey (2007), *How the world's best-performing school systems come out on top*, pag.2 en 35-38
[347] McKinsey (2010), *How the world's most improves school systems keep getting better*, pag.25-28

Per saldo sluit de beleidsagenda 2012 aan op bovenstaande inzichten. Het is daarmee plausibel dat hiermee een stap voorwaarts gezet wordt. Daarbij is het ook goed te realiseren dat diverse interventies in onderwijssystemen pas na jaren doorwerken in de resultaten die bij leerlingen en studenten zichtbaar worden.

9.3.2 *De bijdrage van de ondersteunende beleidsdoelstellingen in de praktijk*

In hoeverre zijn er inmiddels indicaties dat de ondersteunende beleidsdoelstellingen uit de beleidsagenda 2012 ook in de praktijk effectief bijdragen aan de hoofddoelstelling (prestaties omhoog)?

BD2: Ambitieus leerklimaat (relatie R1 naar BD1)

- Uit literatuuronderzoek van de Universiteit Twente blijkt dat er veel wetenschappelijke evidentie bestaat voor de componenten van opbrengstgericht werken. Er is dus goede reden om langs die weg te werken aan prestatieverbetering. De kernvraag is echter in hoeverre scholen een dergelijke rationele werkwijze ook daadwerkelijk gaan hanteren.[348]
- Uit de doelbereiking van BD2 blijkt dat de daadwerkelijke toepassing van opbrengstgericht werken in de klas aan terrein wint, maar nog lang niet is afgerond. De inspectie houdt daar toezicht op. Er zijn nog geen analyses beschikbaar over het verband tussen de sinds 2012 gerealiseerde verbeteringen in opbrengstgericht werken en eventuele hogere prestaties van leerlingen/studenten.
- Het CPB constateerde in 2009 dat de omgang met slecht presterende scholen de achilleshiel van het Nederlandse stelsel lijkt te zijn.[349] Met de verscherpte aanpak van zwakke scholen speelt de beleidsagenda daar op in en zijn verbeteringen in de praktijk zichtbaar.
- De intensievere inzet van onderwijstijd bevindt zich nog in de beginfase van uitvoering. Er is nog geen zicht op eventuele effecten op de prestaties van leerlingen.

BD3: Goede leraren en schoolleiders (relatie R2 naar BD1 en R3 naar BD2)

- De eerdergenoemde onderzoeken van McKinsey en het CPB wijzen eenduidig op het belang van kwalitatief goede docenten op de prestaties van leerlingen. Het CPB gaf echter ook aan dat de determinanten voor kwalitatief betere leraren moeilijk zijn vast te stellen. In 2014 heeft het CPB aanvullend literatuuronderzoek uitgevoerd naar het effect van masteropgeleide leraren op de leerlingprestaties. Het overwegend beeld uit buitenlandse studies is dat er geen significant verband gevonden wordt. Wel zijn er positieve effecten gevonden op het gebied van vakspecifieke scholing van docenten, in bijvoorbeeld taal en rekenen in het po en exacte vakken in het vo. Daarnaast verschaft een beperkt aantal buitenlandse studies inzicht in het effect van extra middelen middelen voor scholing of training van leraren op de leerprestaties. Dit levert een gemengd beeld op: drie studies vinden geen effecten en één studie vindt forse positieve effecten.[350]
- Over de relatie tussen de kwaliteit van schoolleiders en prestaties van leerlingen zijn diverse vergelijkende recente onderzoeken in het buitenland beschikbaar zoals van NBER (National Bureau of Economic Research). Daar worden relaties aangetoond tussen hogere kwaliteit van schoolleiders en behaalde onderwijsresultaten.[351] Als nuancering kan worden aangegeven dat het niet eenvoudig is om de relatie tussen het belang van leiderschap en het

[348] Visscher e.a. (Universiteit Twente, 2011), *De eenvoud en complexiteit van Opbrengstgericht werken*, pag.6-7
[349] CPB (2009), *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels?,*pag.16
[350] CPB (2014), *Verkenning ophoging masters PO en VO*, pag.15-17
[351] NBER-National Bureau of Economic Research, Bloom e.a. (2014), *Does management matter in schools*, pag.1. En: NBER , Branch e.a. (2012), *Estimating the effect of leaders on public sector productivity: the case of school principals*, pag.1

succes van scholen te bepalen vanwege vele aspecten die hier invloed op uitoefenen.[352]

- Er is geen specifiek Nederlands onderzoek naar de ontwikkeling van de kwaliteit van de docenten de afgelopen jaren en de eventuele effecten daarvan op de leerlingprestaties. Uit de doelbereiking van BD3 valt overigens af te leiden dat er nog veel moet gebeuren en dat eventuele effecten, mede gezien de doorlooptijd, waarschijnlijk pas later zichtbaar worden.
- Dit geldt ook voor het verbeteren van de vaardigheden van leraren op het terrein van onderwijs op maat en opbrengstgericht werken.

BD4: Scholen maken resultaten inzichtelijk (relatie R4 naar BD2)

- De gekozen aanpak om resultaten inzichtelijk te maken sluit aan bij de inzichten vanuit het literatuuronderzoek van het CPB en de onderzoeken van McKinsey naar succesvolle onderwijsstelsels. *Stakeholders* worden in positie gebracht om invloed uit te oefenen, ouders en leerlingen kunnen op basis van de informatie hun vrije schoolkeuze bepalen en de informatie kan bijdragen aan *peer*-gericht leren binnen de onderwijsinstellingen, hetgeen past bij de ontwikkelfase van het Nederlandse onderwijsstelsel.
- Uit de doelbereiking van BD4 blijkt dat die informatie sinds 2012 ook daadwerkelijk vergroot en beter toegankelijk is.
- Echter, er zijn geen onderzoekgegevens over de mate waarin sinds 2012 deze informatie vaker gebruikt wordt door *stakeholders* om invloed uit te oefenen, of meer door *peers* wordt ingezet voor de interne leerprocessen. Daarom is geen uitspraak mogelijk over de bijdrage in de praktijk aan een ambitieus leerklimaat.
- Wel is uit de bevindingen bij BD1 duidelijk dat de prestatiegerichte streefdoelen en normen die de overheid vanuit haar stelsel-verantwoordelijkheid heeft geformuleerd, via de vertaling in prestatie- en kwaliteitsafspraken, het gedrag van onderwijsinstellingen beïnvloeden. Ook maakt de onderwijsinspectie van de gegevens gebruik in haar toezicht en spreekt de instellingen daarop aan.

BD5: Doelmatigheid en focus (relatie R5 naar BD2)

- Hiervoor geldt in grote lijnen hetzelfde als voor BD4: de gekozen aanpak past bij de inzichten uit het onderzoek naar succesvolle onderwijsstelsels (autonomie, regelruimte); en er zijn ook stappen gezet sinds 2012; maar er is geen informatie over de mate waarin dit in de praktijk op de onderwijsinstellingen tot minder uitvoeringslast en meer focus op de kwaliteit van het onderwijs heeft geleid.
- Bovendien is het proces van vermindering van regeldruk en vergroten van doelmatigheid nog niet afgerond.

9.4 Doelmatigheid van de beleidsagenda

De doelmatigheid van het beleid van het beleid wordt bepaald door de combinatie van doelbereiking en effectiviteit van de ingezette instrumenten en de hoogte van de bijbehorende uitgaven. In de hoofdstukken 5 tot en met 8 is dit beschreven voor de hoofdlijnen van beleid in de afzonderlijke vijf beleidsdoelstellingen.

Ten aanzien van de beleidagenda als geheel komt daar (samengevat) het volgende beeld uit naar voren:

- Voor veel beleidslijnen worden beperkt specifieke budgetten geoormerkt ingezet; de onderwijsinstellingen leveren hun inspanningen (gericht op

[352] Böhlmark e.a. (2014), *The headmaster ritual: The importance of management for school outcomes*, pag.1

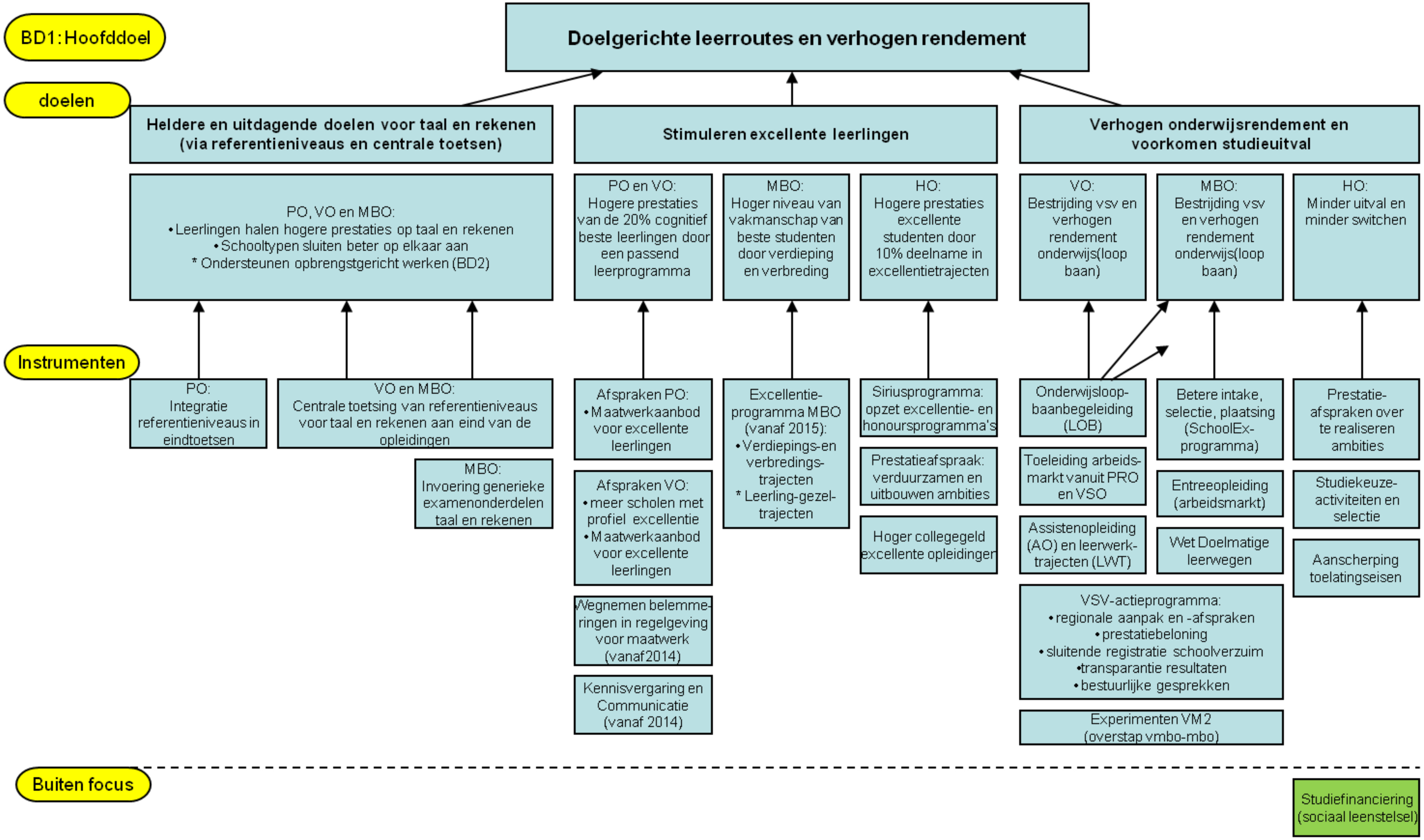
kwaliteitsverbetering, hogere prestaties, professionalisering van leraren, etc) met inzet vanuit het reguliere lumpsumbudget en de niet specifiek toerekenbare prestatiebudgetten. Op zich is dit in lijn met de eerdergenoemde noties van autonomie en regelruimte voor instellingen, hetgeen past bij de ontwikkelfase van het Nederlands onderwijsstelsel.[353] Daadwerkelijke toerekening van uitgaven aan instrumenten en effecten is daardoor echter beperkt mogelijk.
- Sowieso is het door de vele beïnvloedende factoren lastig om de effectiviteit (en dus ook de doelmatigheid) van afzonderlijke instrumenten vast te stellen. Onderzoekstechnisch zijn causale relaties moeilijk aantoonbaar door het ontbreken van experimentele settings en controlegroepen, waarbij de inzet van instrumenten geïsoleerd wordt toegepast en afgezet wordt tegen alternatieven.
- Bovendien is de toepassing van diverse instrumenten 'in de praktijk van de klas' nog werk in uitvoering en zijn eventuele effecten op de prestaties van leerlingen en studenten, mede gezien de doorlooptijd, waarschijnlijk pas later zichtbaar.
- Er lopen inmiddels een aantal (experimentele) onderzoekslijnen via het NRO waarin meer inzicht in de effectiviteit van specifieke beleidsinstrumenten wordt opgedaan. Resultaten worden veelal pas over een aantal jaren verwacht.
- Dit alles neemt niet weg dat er duidelijke indicaties zijn dat het onderwijs in totaliteit een doelmatigheidsslag heeft gemaakt: prestaties van leerlingen en studenten nemen toe en de uitval neemt af. De onderwijsinspectie wijst daarbij overigens ook op een toenemende druk op overgangen in het stelsel die resulteert in verschuivingen van leerlingstromen: een daling van vwo-leerlingen, een stagnerende instroom in het ho, meer directe doorstroom vanuit het vo naar een aansluitende vervolgopleiding.
- Daarnaast blijkt dat sommige onderwijsinstellingen effectiever zijn in het realiseren van hogere prestaties dan anderen; zij zijn in die zin dus ook doelmatiger. Naarmate alle instellingen er in slagen die stappen te zetten, bijvoorbeeld door het doelgerichter inzetten van opbrengstgericht werken in de klas en het verder professionaliseren van hun leraren, wordt het onderwijs in totaliteit effectiever en doelmatiger.
- Ook blijkt dat er ter voorkoming van vsv soms hoge kosten gepaard gaan met extra ondersteuning voor bepaalde groepen (risico-)leerlingen. Uit de beschikbare onderzoeken komen echter geen indicaties dat die inzet ondoelmatig is. Vanuit hun lumpsum maken onderwijsinstellingen zelf de afweging of ze deze extra inzet doelmatig vinden.
- Er is een beleidslijn specifiek gericht op het vergroten van de doelmatigheid (BD5). Dit heeft op onderdelen inmiddels geleid tot minder bureaucratie en een doelmatiger opleidingenaanbod, maar het proces is nog niet afgerond.

De effectiviteit, en daarmee ook de doelmatigheid, is gezien de inzichten over succesvolle onderwijsstelsels gediend met autonomie en regelruimte voor onderwijsinstellingen en een *peer*-gerichte wijze van verbeteren. Die autonomie is niet vrijblijvend, maar verbonden met heldere kaders, verantwoording en toezicht, met gevolgen voor slecht presterende instellingen. En het gaat om de ontwikkeling van het systeem als geheel via een volhardend en langdurig traject van onderling samenhangende interventies, en dus niet om enkele (geïsoleerde) specifieke interventies. De beleidsagenda geeft hier invulling aan.

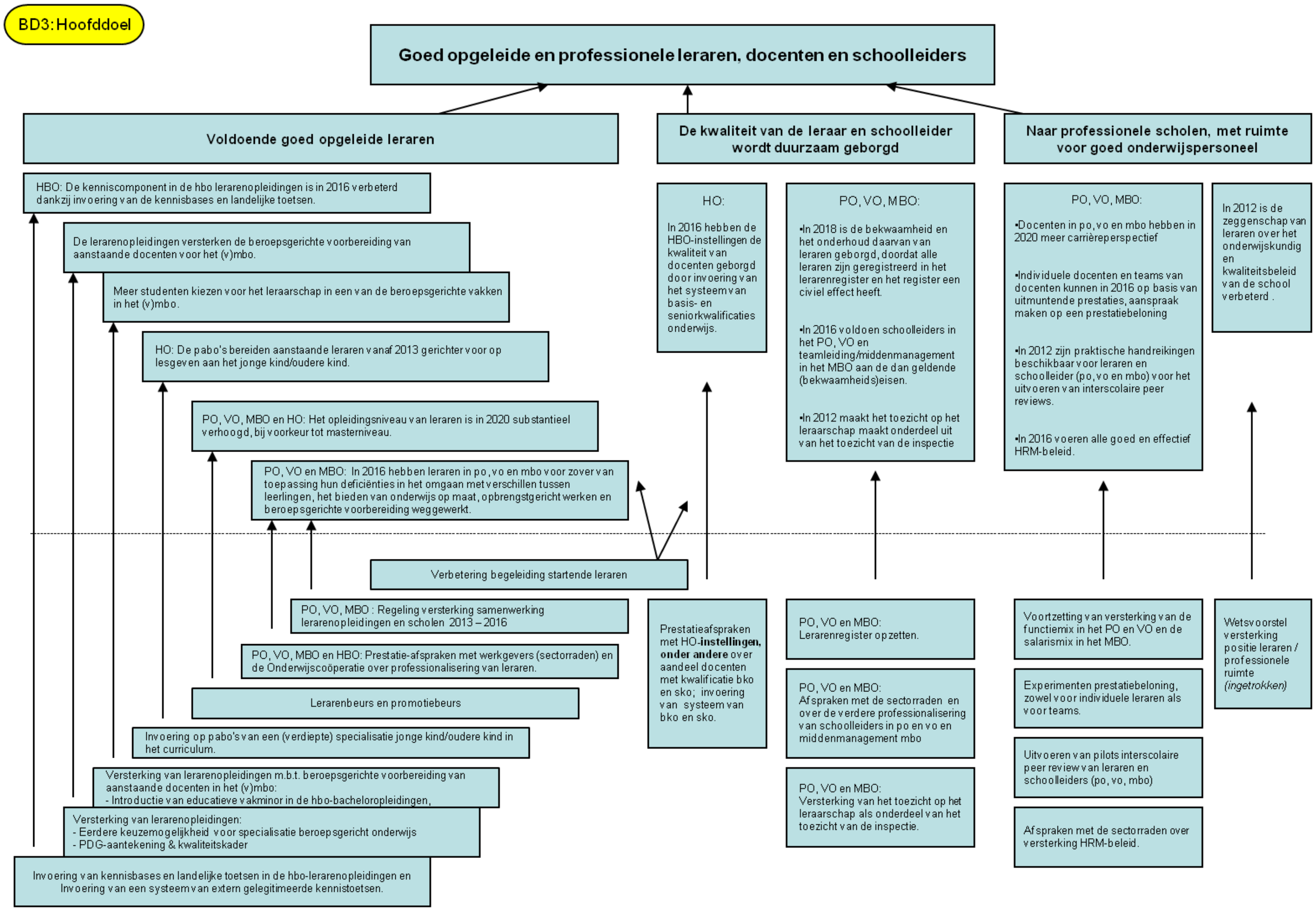
[353] In aanvulling op de eerdergenoemde inzichten vanuit CPB (autonomie binnen kaders) en McKinsey (regelruimte) is er onderzoek van Hanusek e.a. naar autonomie voor scholen (*Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. Journal of Development Economics, 104,* pag.212-232). Daaruit blijkt dat meer autonomie wel positieve gevolgen heeft in ontwikkelde landen, maar in ontwikkelingslanden juist negatief uitpakt.

Bijlage 1: Schematiche overzichten beleidsdoelstellingen

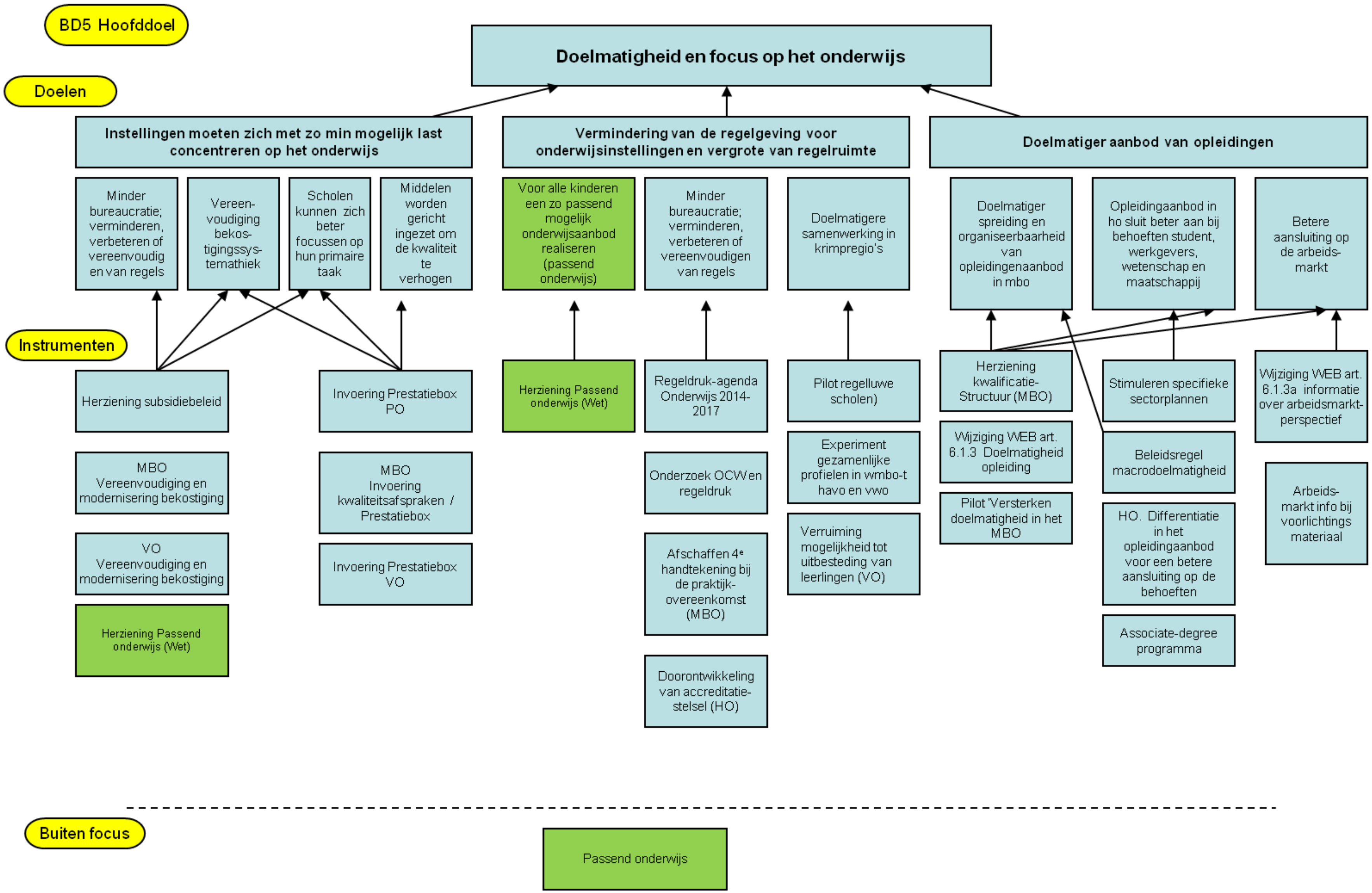
BD1: Schematisch overzicht bij beleidsdoelstelling



BD3: Schematisch overzicht bij beleidsdoelstelling



BD5: Schematisch overzicht bij beleidsdoelstelling



Bijlage 2: Literatuurlijst

- Addendum bij het Bestuursakkoord tussen werkgevers in het MBO, vertegenwoordigd in de MBO raad en OCW, 2011 – 2015
- ADR (2014), Beleidsdoorlichting 'Ambitieus leerklimaat'
- ADR (2014), Beleidsdoorlichting 'Scholen maken resultaten inzichtelijk
- Advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (2010), Differentiëren in drievoud
- Algemene Rekenkamer (2015), Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)
- Algemene Rekenkamer (2014), Bekostiging voortgezet onderwijs
- B&A B.V., Beleefde bureaucratie en professionaliteit onder leraren (2012)
- B&A Consulting (Actal, 2010), Schoolleiders ontketend; Eindrapport
- Bestuursakkoord PO-Raad – OCW 2012-2015
- Bestuursakkoord VO-raad – OCW 2012 – 2015
- Böhlmark e.a. (2014), The headmaster ritual: The importance of management for school outcomes
- Bosker (2014), Advies over de uitwerking van de referentieniveaus 2F en 3F voor rekenen in toetsen en examens.
- Bosker (2015, brief d.d. 28 september 2015), bijlage 6 bij brief OCW aan de Tweede Kamer (d.d. 6 oktober 2015) over taal en rekenen
- CDHO (2013), Jaarverslag van de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs 2012
- CDHO (2014), Jaarverslag van de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs 2013
- CDHO (2015), Jaarverslag van de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs 2014
- CentErdata (2015), IPTO: vakken en bevoegdheden
- CentErdata (2015), Loopbaanmonitor 2015; Begeleiding van beginnende leraren, samenvatting
- CITO (2013), Balans van de schrijfvaardigheid in het basis- en speciaal onderwijs
- CITO (2013), Balans van het reken- en wiskundeonderwijs aan het einde van de basisschool
- CITO (2013), Resultaten PISA-2012
- CITO (2014), Balans van de leesvaardigheid in het basis- en speciaal onderwijs
- CITO (2014), Balans van de spreekvaardigheid in het basis- en speciaal onderwijs
- CITO (2014), Jaarlijkse Meting Taal en Rekenen,
- CITO (2015), Jaarlijks peilingsonderzoek taal, rekenen en wereldoriëntatie (website)
- CITO (2014), Terugblik en resultaten 2014, eindtoets basisonderwijs groep 8
- CITO, Rapportage Prestaties basisonderwijs taal en rekenen.
- College voor Examens (2013), Invoering van de centrale toetsing en examinering referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, rapportage 2012-2013.
- College voor Examens (2014), Tussenrapportage centraal ontwikkelde examens mbo en rekentoets vo, 2013-2014
- College voor Examens (2015), Rapportage referentieniveaus taal en rekenen 2014-2015
- Commissie Meijerink (2008), Over de drempels met taal en rekenen
- CPB (2009), Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels?
- CPB (2013), Achtergronddocument bij evaluatie pilot investeren in kwaliteit leraren
- CPB (2013), De relatie tussen evaluaties van leraren en leerlingprestaties: evidentie op basis van lesobservaties
- CPB (2014), The impact of a comprehensive school reform policy for failing school on educational achievement
- CPB (2014), Verkenning ophoging masters PO en VO
- CPB (2015), Effectevaluatie Lerarenbeurs: Aanvragers,Deelname en Afronding
- CPB, (2014), The impact of a comprehensive school reform policy for failing schools on educational achievement, Results of the first four years

- Dashboard sectorakkoord po, 2015
- Dashboard sectorakkoord vo, 2015
- DUO (2013), Examenmonitor VO 2013
- DUO (2014), Examenmonitor VO 2014
- Ecbo (2013), Regionale samenwerking in goede banen, Arbeidstoeleiding van jongeren uit het vso, pro en mbo1, Ervaringen uit de samenwerkingspraktijk
- Ecbo (2013), Vijf jaar VM2, Samenvatting van de uitkomsten van de VM2-monitor 2008-2012
- ECPO (2013), Routeplanner Passen Onderwijs
- Ecorys (2009), MKBA Voortijdig Schoolverlaten.
- Ecorys (2013), Peer review in de praktijk
- Ecorys en Mooz (2015), Monitor maatregelen opleiding versterking leraren beroepsonderwijs, nulmeting
- Ecorys (2012), Sectoranalyse hbo techniek
- European Commission, First European Survey on Language Competences
- GfK Intomart (2014), Extra inzet en aanbod voor toptalenten
- GION (2012), Excellente leerlingen in het voortgezet onderwijs
- GION/RUG (2013), Omgaan met excellente leerlingen in de dagelijkse onderwijspraktijk
- Hanusek e.a. (2011), Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA.
- Hanzehogeschool Groningen (2015), OCW in gesprek met leraren over REGELDRUK
- Hoofdlijnenakkoord OCW - HBO-Raad (2011)
- Hoofdlijnenakkoord OCW – VSNU (2011)
- Inspectie van het Onderwijs (2008), Themaonderzoeken basisvaardigheden taal, rekenen/wiskunde en sociale omgang PO/VO/BVE.
- Inspectie van het Onderwijs (2009), Competentiegericht mbo: kansen en risico's
- Inspectie van het Onderwijs (2011), Inspanningen voor studiesucces en onderwijskwaliteit in beeld, Evaluatieonderzoek meerjarenafspraken in het hoger onderwijs
- Inspectie van het Onderwijs (2011), Onderwijsverslag 2009-2010
- Inspectie van het Onderwijs (2013), Eindrapport monitor Krachtig Meesterschap. Samenvatting
- Inspectie van het Onderwijs (2013), Onderwijsverslag 2012-2013
- Inspectie van het Onderwijs (2014), De sector lerarenopleidingen in beeld, Studiesucces, studenttevredenheid en aansluiting op de arbeidsmarkt
- Inspectie van het Onderwijs (2014), onbevoegd lesgeven in het voortgezet onderwijs, een onderzoek naar de rechtvaardigingsgronden
- Inspectie van het Onderwijs (2014), Sectorbeeld lerarenopleidingen
- Inspectie van het Onderwijs (2015), Beginnende leraren kijken terug, onderzoek onder afgestudeerden: deel 1 de PABO
- Inspectie van het Onderwijs (2015), Beginnende leraren kijken terug, onderzoek onder afgestudeerden: deel 2 de tweedegraads lerarenopleiding
- Inspectie van het Onderwijs (2015), De staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2013/2014
- Inspectie van het Onderwijs (2015), Hoe gaan we om met onze best presterende leerlingen?
- Inspectie van het Onderwijs (2015), Onderwijs aan de best presterende leerlingen in po en vo
- Inspectie van het Onderwijs (2015), Opbrengstgericht werken aan taal en rekenen in het voortgezet onderwijs
- ITS (2013), De sector Economie in beeld; Een analyse van opleidingen en arbeidsmarkt van de hbo-sector Economie
- Jobmonitor 2010
- Kamerstuk 34 160 (2014-2015)
- Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (2014), Benchmark middelbaar beroepsonderwijs 2013
- Kuyper e.a. (GION, 2012), Excellente leerlingen in het voortgezet onderwijs. Schoolloopbanen, risicofactoren en keuzen

- Loopbaangroep (2014), Loopbaanoriëntatie en –begeleiding in het vmbo
- MBO15, Macrodoelmatigheid als opdracht, (2012)
- MBO15, Portfoliobeleid in het mbo (2014)
- McKinsey & Company (2010), How the world's most improved school systems keep getting better
- McKinsey (2007), How the world's best-performing school systems come out on top
- McKinsey (2010), How the world's most improves school systems keep getting better
- Ministerie van OCW (2013, 2014, 2015), Trends in Beeld, 2013/2014/2015
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014), Voortgangsrapportage Lerarenagenda
- NBER , Branch e.a. (2012), Estimating the effect of leaders on public sector productivity: the case of school principals
- NBER-National Bureau of Economic Research, Bloom e.a. (2014), Does management matter in schools
- NRO (2014, www.nro.nl), toekenningen praktijkgericht onderzoek excellentie mbo ho
- NRO (2015, website ww.nro.nl)
- NRO (2015, website www.nro.nl), Evaluatie van de wet Doelmatige leerwegen en herziening van de kwalificatiestructuur
- Nye (004), How large are teachers effects
- Oberon (2015), Rapportage Monitor LOB; Directies en decanen VO in 2014
- Oberon (2013), Toelatingscode overstap vmbo-havo
- Oberon (2013-2014), Evaluaties van uitgevoerde deelprojecten van het project stimulering LOB
- Oberon i.s.m. Universiteit Utrecht (2014), Monitor versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen beginmeting 2013/2014
- OCW (2014), Kerncijfers 2009-2013
- OCW (2015), Prestatieafspraken ho: stelselrapportage 2014 en eindbeoordeling
- OCW (2015), Strategische Agenda hoger onderwijs 2015
- OCW (2015, kamerbrief), Stand van zaken invoering referentieniveaus taal en rekenen
- OCW (2015, kamerbrief), Voortgangsrapportage uitvoering maatregelen leerlingdaling
- OCW (brief, 2012), Wet- en regelgeving examinering en diploma's mbo
- OCW (kamerbrief 2011), Toelatingscode vmbo-havo
- OCW (kamerbrief 2015), Gekwalificeerd voor de toekomst
- OCW (kamerbrief), PISA 2012
- OCW (kamerbrief, 2013), Evaluatie experiment leerroute 'vm2'
- OCW (kamerbrief, 2014), Ruim baan voor vakmanschap, een toekomstgericht mbo
- OCW, Aanpak regeldruk onderwijs (2013)
- OCW, Accreditatie op maat, Kamerstuk 31 288 nr. 471 (2014-2015)
- OCW, Bestuursakkoord mbo, Kamerstuk 31524 nr. 212 (2013-2014)
- OCW, Herziening subsidiebeleid onderwijssubsidies, Kamerstuk 32 500-VIII-160 (2010-2011)
- OCW, Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017, Kamerstuk 29 515, nr. 356 (2014)
- OCW, Vermindering regeldruk in het onderwijs, Kamerstuk 33 000-VIII-216 (2011-2012)
- OCW, Wetsvoorstel wijziging wet educatie en beroepsonderwijs herziening kwalificatiestructuur in verband met invoeren keuzedelen, Kamerstuk 34 160 nr. 3 (2014-2015)
- OCW (2012), Wet en regelgeving examinering en diploma's mbo
- OECD (2013), PISA 2012, Results in Focus.
- OESO: OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education; Netherlands main conclusions
- Onderwijsraad (2007), Presteren naar vermogen
- Onderwijsraad (2011), Goed opgeleide leraren voor het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs.
- Onderwijsraad (2011), Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs
- Onderwijsraad (2013), Grenzen aan kleine scholen
- Onderwijsraad (2014), Overgangen in het onderwijs
- Panteia (2012), Arbeidstoeleiding vanuit het pro en vso

- Panteia (2012), Jaarrapport 2012, Monitoring en evaluatie VSV-beleid 2012-2015
- Panteia (2015), Monitoring en evaluatie vsv-beleid, Jaarrapport 2014
- PIRLS (2011)
- Programmamanagement MBO15, Focus op Vakmanschap in bedrijf (2015)
- Projectteam Summit Excellentie (HvA, 2014), Manifest voor het excellentieonderwijs van de toekomst
- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, Staatscourant 2012 nr. 18352, 11 september 2012
- Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 17 december 2011, nr. VO/BZO/321682
- Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 15 december 2011, nr. WJZ/343240
- Regioplan (2012), Monitor Bestuursakkoord VO, meting 2012
- Regioplan (2012), Onderwijsinspanningen taal en rekenen in PO, VO en MBO
- Regioplan (2013), functie- en salarismix in beeld: tussenmeting 2012
- Regioplan (2013), Inventarisatie initiatieven opleiden in de school
- Regioplan (2013), Op weg naar succesvol rekenonderwijs
- Regioplan (2014), Achtergronden en determinanten ontwikkeling examencijfers
- Regioplan (2015), Eindrapport Onderwijs werkt! Meting 2015
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2014), Evaluatie van het School-Ex 2.0 programma; De rol van studiekeuze- en exitgesprekken in het MBO
- ResearchNed (2010), Onderzoek naar de impact van vervroeging van de aanmelddatum in het hoger onderwijs,
- ResearchNed (2013), LOB en studiesucces
- ResearchNed (2014), Evaluatie maatwerktrajecten vmbo, eindrapport
- ResearchNed (2014), Monitor beleidsmaatregelen 2014
- ResearchNed (2015), Lerende leraren, evaluatie lerarenbeurs
- ResearchNed (2015), Monitor leerwerktrajecten en assistentenopleidingen in het vmbo, Resultaten nulmeting, Eindrapport meting 2014
- ResearchNed (2013), Midterm review activiteitenplan Meer Betere Beta's
- ResearchNed (2013), Gebruik en invloed Studie in Cijfers; Eerste rapportage op basis van de Startmonitor september 2013
- ResearchNed (2015), Studentenmonitor 2014
- Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek (2014), Stelselrapportage 2013
- Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek (2014), Adviezen midtermreview 2014
- Reviewcommissie HOO (2012), Aanbiedingsbrief reviewcommissie
- Reviewcommissie HOO (2014), Aanbiedingsbrief adviezen midtermreview 2014
- Reviewcommissie HOO (2014), Interventies uitval en rendement, achtergronddocument
- Reviewcommissie HOO (2014), Stelselrapportage 2013
- Reviewcommissie HOO (2015), Achtergronddocument 1 bij Stelselrapportage
- Reviewcommissie HOO (2015), Advies reviewcommissie gewijzigde omstandigheden
- Reviewcommissie HOO (2015), Stelselrapportage 2014
- Rijksoverheid (2015), Rijksbegroting 2014; Slotwet 2014
- Rijksuniversiteit Groningen (2014), Scholen VO profileren zich tot begaafdheidsprofielschool
- Rivkin et al (2005), Teachers, Schools and Academic Achievement
- ROA (2014), Evaluatie van het School-Ex 2.0 programma. De rol van studiekeuze- en exitgesprekken in het MBO
- ROA (2014), Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2013
- ROA (2015), Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2014
- SBB/SPSO (2012), Boris brengt je bij een baan
- SEO Economisch Onderzoek (2014), Effecten van een masteropleiding op leraren en hun omgeving, nulmeting
- SEO Economisch Onderzoek (2011) , Monitor Associate degree 2006-2010,
- Sirius Expertcommissie (2015), Overall auditrapport Sirius Programma 2008-2014
- Sirius Expertcommissie (2015), Niet reguleren maar uitdagen; de vele wegen die leiden naar excellentie
- Siriusprogramma (2014), Manifest voor het excellentieonderwijs in de toekomst

- Steunpunt T&R (2014b), Rekenen op het VO, tussenrapportage
- Steunpunt T&R (2015), Eindrapportage rekenen op het vo
- Steunpunt Taal & Rekenen mbo (2015), Over rekenen gesproken, het vervolg
- Steunpunt Taal & Rekenen VI (2014), Rekenen op het VO, startrapportage
- Steur (2014), Doordacht doorzetten naar een hoger rekenniveau, advies van de commissie verantwoorde invoering rekentoets in vo en mbo
- Studentenmonitor 2014 (2015, website www.studentenmonitor.nl)
- Talis (2013), Nationaal Rapport Nederland
- Techniekpact (2014), Bedrijfslevenbeleid
- Techniekpact (2014), Rapportage Nationaal techniekpact 2020
- Techniekpact (2014), Platform Beta Techniek: Facts & figures
- Timms (2011)
- Tinto (2013), Completing college: rethinking institutional action
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 424, nr. 129
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 524, nr. 193
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 160, A
- Van Esch en Nevel (2010), Van VMBO naar Havo: tweestrijd over tweesprong
- Vereniging Hogescholen (2014), voortgangsrapportage Hoofdlijnenakkoord
- Veen e.a. (2011), Professionele ontwikkeling van leraren; een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren
- Visscher e.a. (Universiteit Twente, 2011), De eenvoud en complexiteit van Opbrengstgericht werken
- VO-raad (2012), LOB, De investering waard; opbrengsten van drie jaar Project Stimulering LOB
- VO-raad (2012), Rapportage eindmeting LOB
- Waslander e.a. (OECD, 2010), Markets in education; An analytical review of empirical research on market mechanisms in education
- Webbink e.a. (CPB, 2009), Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels?, een literatuurstudie
- Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33519, nr.3), Memorie van toelichting
- Wetsvoorstel Doelmatige leerwegen (2013), Memorie van toelichting

Bijlage 3: Onderzoek OCW naar -20% besparingsvariant

In 2014 is de motie Harbers aangenomen waarin wordt gesteld dat in de beleidsdoorlichting voor 20% aan besparingsopties moet worden opgenomen. Uitgaande van de beleidsdoorlichting zijn deze besparingsopties hieronder weergegeven. In 2011 is in de programmering van de OCW-doorlichtingen gekozen voor een aanpak waarbij de doorlichting gebaseerd is op de beleidsdoelstellingen uit de beleidsagenda van 2012. Deze aanpak is artikel-overstijgend waarbij een dwarsdoorsnede door de onderwijsartikelen is gemaakt. Deze aanpak geeft geen volledige dekking van *alle* betrokken onderwijsartikelen. Zo vormt de lumpsum geen onderdeel van de doorlichting. Hierdoor biedt deze beleidsdoorlichting daarom geen basis om 20% aan besparingsopties op de gehele onderwijsartikelen uit te voeren. Om tegemoet te komen aan de strekking van de motie Harbers om de besparingsoptie over de gehele artikelen van toepassing te laten zijn, is dan ook een besparingsoptie over de lumpsum in paragraaf 6 summier opgenomen. De totale grondslag in paragrafen 1 tot en met 5 komt grotendeels overeen met de grondslag die in de voorliggende beleidsdoorlichting is gebruikt. De afzonderlijke bedragen zijn echter niet direct te linken aan het totaaloverzicht in de beleidsdoorlichting in paragraaf 3.3. Dit komt omdat deze paragraaf met besparingsopties – in tegenstelling tot de rest van de beleidsdoorlichting – zoveel mogelijk is opgebouwd langs de afzonderlijke begrotingsartikelen. In deze paragraaf met besparingsopties zijn de prestatiebox en kwaliteits- en prestatieafspraken integraal meegenomen, inclusief de grootste posten uit de aanvullende uitgaven per hoofdlijn van beleid. De aanvullende uitgaven die sectoroverstijgend zijn, zijn in paragraaf 5 apart uitgewerkt.

1 Primair onderwijs

1.1 Reductie Prestatiebox

Maatregel
De doelstellingen in de beleidsdoorlichting zijn afgeleid uit de afspraken die destijds in het bestuursakkoord van het primair onderwijs zijn gemaakt. De middelen die hiervoor toen beschikbaar zijn gesteld, zijn niet zomaar door te trekken naar de toekomst. In 2014 zijn nieuwe afspraken gemaakt. Daarom presenteren we voor de komende jaren de prestatiebox als onderdeel van het sectorakkoord PO. Hierin is een deel van de oude doelstellingen betrokken, die ook in deze beleidsdoorlichting aan de orde komt.

Budget

(Bedragen x 1 mln.)

	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Beleidsdoel: sectorakkoord PO Prestatiebox Primair onderwijs NB: incl. oploop vanaf 2017 van Aanvullende post	128	151	223	263	263
Po: centrale eindtoets, ouderbetrokkenheid, zwakke scholen	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6
Totaal grondslag	**137**	**160**	**232**	**272**	**272**
20% reductie		32	46	54	54

Consequenties
Voor de middelen uit het sectorakkoord geldt dat een 20% reductie gevolgen heeft voor gemaakte afspraken binnen de sectorakkoorden. Deze akkoorden moeten worden opengebroken en de doelstellingen die gekoppeld zijn aan de akkoorden zullen naar beneden bijgesteld moeten worden. Hierdoor kunnen de gemaakte afspraken tot 2020 niet worden gerealiseerd waardoor verbeterpotentieel niet ten volle kan worden benut, evenals de realisatie van duurzame kwaliteitsverbetering. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat de afspraken over de reductie van het aantal zittenblijvers niet nagekomen kunnen worden of dat er geen invulling kan worden gegeven aan talentontwikkeling. Dit kan ook betekenen dat het gehele akkoord onderuit gaat. Ook geldt dat een deel van deze afspraken gewaarborgd zijn via de cao. Deze zijn voor ons moeilijk(er) open te breken omdat we als departement daar niet over gaan.

1.2 Reductie uitbreiding VVE, schakelklassen en zomerscholen

Maatregel
Door reductie op uitbreiding VVE, schakelklassen en zomerscholen zullen minder jonge kinderen deelnemen aan het onderwijs en het bereik van achterstandskinderen worden beperkt. Op de lange termijn zal dit gevolgen hebben voor het opleidingsniveau van deze kinderen. Deze reeks is onderdeel van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbudget. Het budget is in de begroting 2016 al structureel met € 50 mln. neerwaarts bijgesteld als gevolg van een ramingsbijstelling. De grondslag uit de beleidsdoorlichting is gewijzigd. Ook speelt dat er nog een besluit moet plaatsvinden hoe deze middelen vanaf 2017 opnieuw verdeeld gaan worden.

Budget

(Bedragen x 1 mln.)

	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Beleidsdoel: Uitbreiding VVE, schakelklassen en zomersccholen	100	100	97	92	89
20% reductie			19	18	18

Consequenties
De consequenties van een dergelijke korting op het budget is dat minder jonge kinderen zullen deelnemen aan VVE, schakelklassen en zomerscholen en de mogelijkheden van achterstandskinderen worden beperkt. Op de lange termijn zal dit gevolgen hebben voor het opleidingsniveau van deze kinderen. Daarnaast heeft een 20% reductie gevolgen voor de gemaakte afspraken met de gemeenten en zullen nieuwe bestuurlijke afspraken met de G-37 gemaakt moeten worden over de beoogde doelstellingen. Het risico is dat de mogelijkheden om tot nieuwe afspraken te komen sterk worden beperkt.
Bovendien zal door deze korting het aantal schakelklassen en zomerscholen afnemen wat effect heeft op het aantal zittenblijvers. Het aantal zittenblijvers zal hierdoor toenemen. Met een korting op VVE worden de doelstellingen voor een ambitieus leerklimaat neerwaarts bijgesteld.

2 Voortgezet onderwijs

2.1 Reductie Prestatiebox

Budget
In het onderstaand format zijn de bedragen opgenomen conform het afgesloten bestuursakkoord OCW met de VO-raad. Dat wil dus zeggen inclusief de oploop van de middelen, die vanaf 2017 nog op de Aanvullende post bij Financiën staan.

Middelen prestatiebox VO:

(Bedragen x 1 mln.)

	2015	2016	2017	2018	2019
Beleidsdoel: sectorakkoord VO Prestatiebox voortgezet onderwijs <u>NB</u>: incl. oploop vanaf 2017 van Aanvullende post	177	203	274	302	302
VO: Vensters	1	1	1	1	1
Totaal grondslag	**178**	**204**	**275**	**303**	**303**
20% reductie		41	55	61	61

Consequenties
Voor de middelen uit de prestatiebox geldt dat een 20% reductie gevolgen heeft voor gemaakte afspraken binnen de sectorakkoorden. Deze worden opengebroken en de doelstellingen die gekoppeld zijn aan de akkoorden, zullen naar beneden bijgesteld moeten worden. Dit kan tot gevolg hebben dat de mogelijkheid om een nieuw akkoord af te spreken wordt beperkt. Ook geldt voor de prestatiebox, het beeld dat middelen niet één op één aan een doel verstrekt worden. Een school is vrij om de middelen in te zetten, als het maar ten goede komt aan de kwaliteit van het onderwijs en aan de hieraan gekoppelde prestatieafspraken.
Een korting op de prestatiebox heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat er minder aandacht kan worden besteed aan het behalen van goede resultaten op de kernvakken en excellentie minder kan worden gestimuleerd. Daarnaast is het zo dat de oude middelen die ooit voor een bepaald doel beschikbaar zijn gesteld, niet zomaar zijn door te trekken naar de toekomst. Dit omdat er in 2014 nieuwe afspraken over zijn gemaakt. Daarom wordt voor de komende jaren de totale reeks voor de prestatiebox gepresenteerd (onderdeel van het sectorakkoord VO). Hierin is een deel van de oude doelstellingen betrokken.

3 Middelbaar beroepsonderwijs

3.1 Reductie Kwaliteitsafspraken en minder opleidingen

Maatregel
Reductie op kwaliteitsafspraken
De kwaliteitsafspraken bestaan uit een Investeringsbudget en een Resultaatafhankelijk budget. Zowel bestaande als nieuwe middelen maken onderdeel uit van de kwaliteitsafspraken. Hiermee vindt er een extra investering in de kwaliteit van het mbo plaats die is gekoppeld aan afspraken over resultaten. De kwaliteitsafspraken lopen van 2015 tot en met 2018.
Voor een deel van de bezuinigingen in 2017 en 2018 moet het Bestuursakkoord MBO opengebroken worden. Dit maakt bezuinigen in 2017 en 2018 extra lastig.

Minder opleidingen
De maatregel is het verder verminderen van het aanbod van opleidingen. Deze korting komt in aanvulling op de taakstelling uit het Regeerakkoord Rutte II 'Minder opleidingen en macrodoelmatigheid mbo.

Budget
Voor de 20% besparingsopties is voor het mbo gekeken naar de structurele grondslag in 2020 uitgaande van de instrumenten bij de doorlichting. Deze is € 367 miljoen en daarop wordt 20% (€ 73 miljoen) bezuinigd.

(Bedragen x 1 mln.)	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Beleidsdoel:						
Centrale toetsen[1]	14	14	14	14	14	14
Excellentie[1]	25	25	25	25	25	25
VSV actieprogramma	99	82	87	82	82	82
LOB	1	1	1	1	1	1
Doelmatige leerwegen	95	10	5	1	-9	-9
Kwaliteitsafspraken	228	289	367	367	367	367
Herziening kwalificatiestructuur	2	1	0	0	0	0
Verbetering doelmatigheid opleidingen	0	0	-57	-75	-94	-113
Totaal grondslag	**464**	**422**	**443**	**414**	**386**	**367**
20% reductie						**73**
- Kwaliteitsafspraken			-58	-58	-58	-58
- Minder opleidingen			-15	-15	-15	-15
Totaal			**-73**	**-73**	**-73**	**-73**

[1] deze middelen maken (deels) onderdeel uit van de kwaliteitsafspraken

Consequenties
Als de middelen voor de kwaliteitsafspraken omlaag gaan, dan staat dit haaks op de benodigde kwaliteitsimpuls en moet het Bestuursakkoord MBO opengebroken worden en moeten ministeriële regelingen die nu al gelden of vanaf 1 januari 2016 in werking treden, worden ingetrokken. Het maken van afspraken over het belonen van resultaten in het mbo is nieuw voor de sector. Als hier vervolgens op wordt gekort, geeft dit OCW een (grote) achterstand bij het maken van nieuwe afspraken.
In het mbo is een kwaliteitsimpuls nodig. Korten op de kwaliteitsafspraken betekent dat hiervoor minder middelen beschikbaar zijn. Bijvoorbeeld de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming is onvoldoende, inzet op excellentie is nodig en ook voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten komen middelen beschikbaar via de kwaliteitsafspraken. Een korting betekent dat de beoogde doelen in veel mindere mate bereikt zullen worden. Op bepaalde thema's kan zelfs verslechtering optreden ten opzichte van nu. Een voorbeeld hiervan is vsv. Zoals eerder genoemd zijn hier de afgelopen jaren goede prestaties geboekt, maar als er minder middelen zijn voor het maken van afspraken hierover dan kan dat negatieve gevolgen hebben voor de prestaties: ook voor nieuwe studenten moeten middelen ingezet blijven worden om vsv te voorkomen.

Door minder opleidingen en daarmee meer studenten per docent is deze korting mogelijk. Gevolg hiervan is dat studenten meer reistijd hebben om een opleiding van hun voorkeur te kunnen volgen. De regionale spreiding van techniekopleidingen en de regionale aansluiting op de onderwijsarbeidsmarkt kan daardoor verslechteren. Voorts geldt dat de noodzaak om voor zeer kleine en unieke opleidingen met een klein, maar goed arbeidsmarktperspectief mitigerende maatregelen te nemen groter wordt. In het Regeerakkoord Rutte II heeft al een taakstelling van € 120 miljoen voor 'Minder opleidingen en macrodoelmatigheid mbo' plaatsgevonden. De taakstelling zal al vanaf 2017 ingeboekt moeten worden. De instellingen hebben zeer weinig tijd om zich op deze taakstelling voor te bereiden om te voorkomen dat de taakstelling niet louter neerkomt als een kaasschaaf.

4 Hoger onderwijs

4.1 Reductie Prestatiebekostiging
De afspraken met het veld zijn gemaakt per instelling. Per instelling zijn doelstellingen vastgesteld die zij moeten behalen. De afspraken lopen van 2012 t/m 2016 en de realisatie van de afspraken wordt in 2016 beoordeeld.

De middelen van de prestatiebekostiging bestaan voor een deel uit de bestaande middelen en een deel extra middelen uit Rutte I (in totaal gaat het om 7% van de totale onderwijsbekostiging).

Budget
Bij de grondslag van het hoger onderwijs voor de mogelijke besparingsvarianten gaat het om ongeveer € 49 miljoen structureel (20% van de structurele grondslag). In de grondslag zitten de volgende instrumenten: prestatiebekostiging, budget stichting studiekeuze, kosten voor de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) en verbetering doelmatigheid van opleidingen. De besparing kan alleen worden opgebracht door te korten op de prestatiebekostiging.

(Bedragen x 1 mln.)

	2015	2016	2017	2018	2019
Beleidsdoel:					
Prestatieafspraken HO	310	327	342	356	371
Stichting Studiekeuze 123	2	2	2	2	2
Beleidsregel macrodoelmatigheid (CDHO)	1	1	1	1	1
Verbetering doelmatigheid opleidingen	0	-68	-88	-107	-126
Totaal grondslag		**261**	**257**	**252**	**247**
20% reductie					**49**
- Prestatieafspraken		-49	-49	-49	-49

Consequenties
Indien al vanaf 2016 middelen worden afgeroomd zal dit kunnen leiden tot verlies van vertrouwen vanuit het veld en zal het maken van nieuwe kwaliteitsafspraken met de individuele instellingen lastig zijn. Tevens doet een korting afbreuk aan de kwaliteitsdoelen. Instellingen zijn een kwaliteitsslag aan het maken, verlies van vertrouwen kan deze slag tegen werken.
Het is tevens mogelijk dat er personeel ontslagen zal moeten worden tussen 2016 en 2019 (uitgaande van € 100.000 arbeidskosten per fte gaat het om 490 fte). Dit zal op de korte termijn leiden tot kosten voor wachtgelden. Daarnaast staat dit vreemd in verhouding tot de Strategische agenda hoger onderwijs van de minister waarin zij aangeeft dat er juist meer docenten nodig zijn in het hoger onderwijs.
De evaluatie van de prestatieafspraken zal eind 2016/begin 2017 plaatsvinden. De resultaten van deze evaluatie zullen in het eerste kwartaal van 2017 naar de TK worden verzonden. Hierop kan niet vooruitgelopen worden. De evaluatie is belangrijke input voor de vormgeving van de nieuwe kwaliteitsafspraken. De omvang van het bedrag dat onder de nieuwe afspraken zal vallen kan ook pas na de evaluatie en het debat in de TK worden vastgesteld. De huidige middelen van de prestatieafspraken kunnen daar onderdeel van uitmaken. Tevens is in de Strategische agenda hoger onderwijs aangegeven dat de middelen voor Profilering en Zwaartepuntvorming (2% prestatiebekostiging) voor hetzelfde doel ingezet blijven worden, maar dat ook hierover pas na de evaluatie een besluit kan worden genomen.

5 Arbeidsmarkt en Personeelsbeleid

5.1 Reductie Lerarenbeurs

Maatregel
Reductie op de lerarenbeurs.

Budget

(Bedragen x 1 mln.)

	2015	2016	2017	2018	2019
Leraren-beurs	136	124	121	121	121
20% reductie		25	24	24	24

Consequenties
Voor het budget van de Lerarenbeurs geldt dat een reductie van 20% gevolgen heeft voor de gemaakte afspraken binnen de sectorakkoorden po en vo voor realisatie van de masterambitie en de bevoegdheidsambitie. De Lerarenbeurs is het belangrijkste instrument dat wordt ingezet om de masterambitie te behalen en is een belangrijke steunpilaar voor de bevoegdheidsambitie die geen eigen budget kent.
Een reductie van 20% op de Lerarenbeurs zal betekenen dat de ambities die in de sectorakkoorden, de kwaliteitsafspraken en de prestatieafspraken zijn overeengekomen naar beneden moeten worden bijgesteld. De akkoorden dienen daarvoor te worden opengebroken, omdat er veel minder opleidingsplaatsen bekostigd kunnen worden. Een structurele reductie van 20% in de Lerarenbeurs zorgt dat er jaarlijks ruim 2400 opleidingsplekken vervallen voor de onderwijssectoren po, vo, mbo en hbo. Bovendien betekent ook hier dat het openbreken van een akkoord het moeilijk maakt nieuwe afspraken te maken.

In 2015 zijn ca. 700 beurzen meer toegekend dan in 2014. Er zit dus een duidelijke groei in die nog verder zal toenemen door de aangescherpte aanpak voor de masterambitie waarmee in 2016 wordt gestart. Daar komt bij dat het de bedoeling is de lerarenbeurs in te zetten om leraren de juiste bevoegdheid te laten halen.

5.2 Reductie Programma Registers en Beroepsorganisatie

Maatregel
Reductie op het Programma Registers en Beroepsorganisatie.

Budget

(Bedragen x 1 mln.)

	2015	2016	2017	2018	2019
Ontw. Register	6	15	7	9	4
OnderwijsCoöperatie	3	3	3	3	3
Registerpilots	3	10	2	2	2
Totale grondslag Registers	**11**	**27**	**12**	**14**	**9**
20% reductie		5	2	3	2

Consequenties
Het Programma Registers en Beroepsorganisatie heeft momenteel vier beroepsregisters in ontwikkeling en beheer (Lerarenregister, schoolleidersregister PO, schoolleidersregister VO, Lerarenopleidersregister). Medio 2016 komt daar het instructeursregister MBO bij. Het budget

van het programma is gebaseerd op 2 fasen per register: een relatief korte ontwikkelfase van 2 jaar om de applicatie via de SCRUM methode in nauw overleg met de beroepsgroep in basisfunctionaliteit op te leveren. Daarna start de beheerfase, waarin de applicatie wordt doorontwikkeld op basis van gebruikerswensen en –praktijk en wordt beheerd (o.a. administratieve afhandeling van registratie en herregistratie, klantcontact, bezwaar en beroep, kwaliteitscontrole). De kwaliteit van de registers stoelt op 3 hoofdaspecten:

- Functionaliteit: doet het systeem effectief wat het moet doen;
- Gebruiksvriendelijkheid: herkenbaarheid voor de gebruiker (draagvlak), lage administratieve last, gebruikersgemak, ondersteuning bij vragen, klachten;
- Betrouwbaarheid: privacy, veiligheid van gegevens, kwaliteit van de geregistreerde gegevens (‘garbage in = garbage out)

Een korting van 20% op het budget houdt in dat niet langer aan de minimaal gewenste kwaliteit van de drie aspecten kan worden voldaan, maar hooguit aan twee van de drie. Met een korting is onze wettelijke taak rond het Lerarenregister niet uitvoerbaar. Het register is een regeerakkoordopdracht, korten maakt het realiseren van die opdracht onhaalbaar.

5.3 Reductie middelen functiemix randstadregio’s VO en salarismix MBO

Maatregel
De Regelingen versterking van functiemix leraren voortgezet onderwijs in de randstadregio’s en versterking van salarismix leraren middelbaar beroepsonderwijs in de randstadregio’s maken deel uit van een breder pakket aan maatregelen binnen het Convenant Leerkracht van Nederland. In het Convenant is afgesproken dat er structureel extra geld beschikbaar komt voor de versterking van de functiemix en salarismix op scholen in de randstadregio’s en ter verlichting van de werkdruk. Deze afspraak is gemaakt om het beroep van leraar aantrekkelijker te maken in de randstadregio’s. Hier kennen scholen namelijk een grotere beloningsachterstand ten opzichte van de marktsector, een grotere arbeidsmarktproblematiek en (een optelsom van) grootstedelijke problemen. Schoolbesturen in de randstadregio’s hebben de beschikbare middelen daadwerkelijk ingezet voor nog meer leraren in hogere salarisschalen en zijn daarmee ook een langdurige financiële verplichting aangegaan.

Budget

(Bedragen x 1 mln.)

	2015	2016	2017	2018	2019
Beleidsdoel: Functiemix randstadregio’s vo/ salarismix mbo	102	102	102	102	102
20% reductie		20	20	20	20

Consequenties
Een korting op versterking van de functiemix en de salarismix is botweg een korting op de lumpsum omdat de onderwijsinstellingen nu eenmaal met de betreffende kosten geconfronteerd zijn en hier geen aanpassingen meer in kunnen doen. De beschikbare middelen zijn ingezet voor de hogere salarisschalen en meer instructeurs en docenten, en de onderwijsinstellingen kunnen deze beslissing niet zomaar terugdraaien omdat er met 20% gekort wordt op het budget.
Als er minder budget beschikbaar komt, zal dit op de langere termijn betekenen dat instellingen bij de aanname van nieuw personeel hiervoor gaan compenseren en er voor nieuw personeel minder doorgroeimogelijkheden zullen zijn. Wat het precieze effect zal zijn voor het kunnen aantrekken van voldoende kwalitatief goed personeel is onduidelijk.

6. Reductie van de lumpsum uitgaven van po, vo, mbo en ho

De afspraken over het uitvoeren van een beleidsdoorlichting over de beleidsdoelstellingen van de beleidsagenda in 2012 zijn in 2011 in overleg met alle betrokkenen genomen. Deze aanpak geeft

daarmee echter geen volledige dekking van alle onderwijsartikelen. Om deze reden is tevens de OESO gevraagd een internationale vergelijking uit te voeren van het Nederlandse onderwijsstelsel.

Het uitvoeren van 20% besparing over het totaalbedrag van de onderwijsartikelen kan niet worden gebaseerd op de uitgevoerde beleidsdoorlichting. Om een indicatie te geven van de consequenties van een besparing van 20% is verondersteld dat deze korting gevonden wordt via een korting op de lumpsum.

Budget

	Uitgaven 2015 (lumpsum) x 1 mln.	20% korting X 1 mln.	Korting op aantal fte o.b.v. gemiddelde loonsom per sector	Percentage lumpsum loongerelateerd
PO	9.413	1.882	29.883	86%
VO	7.342	1.468	20.976	84%
MBO	3.498	700	9.996	73%
HBO	2.724	545	7.267	74%
WO	4.069	814	8.139	65%

Consequenties
De totale lumpsum uitgaven onderwijs over 2015 bedraagt zo'n 27,0 miljard euro. Een besparing van 20% op deze uitgaven komt neer op 5,4 miljard euro.
Omdat het grootste deel van de uitgaven de salarissen van de leraren betreft zou een dergelijke grote besparing tenminste voor een substantieel deel gedragen moeten worden door de leraren. De gevolgen van minder leraren, docenten en professoren (dit gaat zo ongeveer om 80.000 personen) of lagere salarissen zijn groot. Zo'n bezuiniging zal leiden tot grotere klassen zowel in het po en vo als in het mbo en ho. Waarschijnlijk zal dit de aantrekkelijkheid van het lerarenvak niet bevorderen en de leerprestaties van de leerlingen niet ten goede komen.

Countervailing power onderwijs
Naast deze beleidsdoorlichting zijn er sectorakkoorden met de onderwijssectoren afgesproken waarvan in 2017 een tussentijdse evaluatie wordt uitgevoerd en in 2020 de eindevaluatie. Tevens is de OESO gevraagd een analyse uit te voeren van de werking en effectiviteit van het onderwijsstelsel in Nederland. Hierbij zal de OESO aandacht besteden aan de toekomstbestendigheid van het onderwijs in Nederland en de sterke en zwakke punten van ons onderwijssysteem inventariseren. Voor het uitvoeren van de analyse heeft de OESO ook contact gehad met uw Kamer.

Daarnaast houden we het onderwijs in de gaten via Trends in Beeld, waarbij we opvallende zaken nader onderzoeken. Deze informatie is bereikbaar via http://www.trendsinbeeld.minocw.nl en is openbaar.

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00